National Farm Products Council | Conseil national des produits agricoles

NATIONAL FARM PRODUCTS COUNCIL (NFPC)

REPORT OF THE COMMITTEE ESTABLISHED TO INQUIRE INTO THE COMPLAINT

BY

THE MANITOBA AND SASKATCHEWAN SIGNATORIES TO THE FEDERAL-PROVINCIAL AGREEMENT RESPECTING THE COMPREHENSIVE MARKETING PROGRAM FOR EGGS IN CANADA

AGAINST

THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY (CEMA)

CONCERNING QUOTA ALLOCATIONS FOR THE 304 DAY PERIOD COMMENCING FEBRUARY 27, 2000

MAY, 2000

Canada

REPORT OF THE COMMITTEE ESTABLISHED TO INQUIRE INTO THE COMPLAINT BY THE MANITOBA AND SASKATCHEWAN SIGNATORIES TO THE FEDERAL-PROVINCIAL AGREEMENT RESPECTING THE COMPREHENSIVE MARKETING PROGRAM FOR EGGS IN CANADA AGAINST THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY'S (CEMA) CONCERNING QUOTA ALLOCATIONS FOR THE 304 DAY PERIOD COMMENCING FEBRUARY 27, 2000

INTRODUCTION

An inquiry was held in Ottawa, on May 3rd and the morning of May 4th, by a Complaints Committee (Committee) established by the National Farm Products Council (Council) in response to a complaint received on March 24th, 2000, from both the Manitoba and Saskatchewan egg signatories. The complaint is against the Canadian Egg Marketing Agency's (CEMA) proposed quota allocation for the period February 27, 2000 to December 31, 2000.

Section 7(1)(f) of the *Farm Products Agencies Act* (Act) requires that the Council inquire into complaints received by it from any person who is directly affected by the operation of an agency. Pursuant to its *Guidelines for Complaints*, the Council established a Complaint Committee made up of Ron O'Connor, Council Vice-Chairman, Sandy McCurrach and Paul Ouellette, Council members.

Council issued a public notice by facsimile on April 10, 2000 advising that an inquiry into the Manitoba and Saskatchewan signatories' complaint would proceed in Ottawa on May 3rd , 2000. Following a teleconference held on April 25, 2000, to discuss administrative procedures for the hearing it was decided that the hearing would be extended into the morning of May 4th, 2000, given the number of parties who expressed an intention to intervene in the hearing. A notice was subsequently sent to all signatories, on April 26th, advising them of the extension of the hearing into the morning of May 4th , 2000. A request to intervene was received from the B.C. Marketing Board, B.C. Egg Marketing Board, Alberta Egg Producers Marketing Board, Ontario Farm Products Marketing Commission, Ontario Egg Producers Board, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Fédération des producteurs d' oeufs de consommation du Québec, New Brunswick Egg Marketing Board, Nova Scotia Natural Products Marketing Council, Nova Scotia Egg and Pullet Producers' Marketing Board and Inovatech.

Following the inquiry, the panel presented its recommendations to the Council and the Council made its decision.

BACKGROUND

On January 14, 2000, the Council prior-approved an amendment to the Agency's quota order, expiring February 26th, 2000, establishing provincial allocations at 1999 levels. During its February meeting, CEMA agreed to increase the national regulated flock size by 810,274 layers to address increased domestic processing requirements. The additional layers are to be distributed to provinces according to a formula (St Andrews agreement) adopted by the Agency in July 1999. The Agency subsequently sought Council's prior-approval for the increased production. In response the Council, on February 21, 2000, notified the CEMA that Council would require a detailed explanation of its recent decisions on quotas and levies, the budget implications of these decisions for the remainder of this year, and how the decisions fulfill the agency's obligations under the Proclamation and the Marketing Plan.

The allocation methodology was appealed to Council by the three Manitoba signatories (Minister, provincial supervisory and commodity boards) on the basis that the allocations do not conform to the requirements set out in the Act and the marketing plan. The Council Chairperson and Executive Director facilitated a meeting, on March 7th, between the Agency and the Manitoba appellants to discuss a variety of issues including discussing the need for a complaint hearing.

On March 10, 2000 Council declined to prior-approve the quota order as Council was not satisfied that the order as submitted, is appropriate for the implementation of the egg marketing plan as is required by section 7(1)(d) of the *Farm Products Agencies Act* (Act). Further, the Council was not satisfied that the Agency had demonstrated how the overbase criteria listed in section 4(1) of the Agency's Proclamation were taken into account. Council also took note that in previous correspondence, the Agency stated that the allocation of this new quota did not follow the distribution criteria in the Federal-Provincial Agreement (FPA) to the letter. Finally, Council did not believe that the proposed amendment is consistent with the objects of an agency as set out in section 21 of the Act. As a consequence of this decision, Council decided not to proceed with a hearing of Manitoba's complaint since the basis for the complaint and the relief sought had been removed.

The Agency then wrote to the Council on March 16th providing a more detailed outline of the criteria upon which the proposed allocations were based. The Agency also put forward a number of other arguments in defence of the proposed quota allocation and requested that Council reconsider its decision with respect to the prior-approval of the proposed quota order amendment. However, on March 24, 2000, complaints were filed with Council by both the Manitoba and the Saskatchewan signatories. The appellants argue that the Agency's overbase allocation is contrary to the FPA because the criteria listed in the FPA were not considered.

On April 5th, Council received a further letter from the Agency outlining the basis for the proposed amendment to the quota order and again requesting that Council reconsider its decision not to prior-approve the amendment to the quota order. In a teleconference held on the same

day, Council decided that it would not reconsider the prior-approval of the proposed amendment until it has heard the complaint filed by the Manitoba and Saskatchewan signatories pursuant to section 7(1)(f) of the Act. The complaint hearing date was set for May 3rd.

POSITION OF THE MANITOBA SIGNATORIES

The Manitoba signatories position with respect to CEMA's proposed overbase allocation may be summarized under four key arguments.

A) Federal egg marketing quotas should not be increased over basic market shares in order to meet increasing industrial demand.

CEMA proposes to partially meet the rapidly increasing demand for eggs by processors by allocating overbase quota. Production under this quota would have access to the industrial product program operated by the Agency at a cost of $0.76 per dozen. It is the position of the Manitoba signatories that there are alternate ways of meeting processing requirements in an overbase situation that do not rely on normal market channels and the pricing / levy / industrial product programs and their associated costs.

The Manitoba signatories argue that the existing system is not sustainable if overbase allocations are used to meet the stated requirements and growth in the domestic and export markets and further that new approaches are required to meet the challenge of growth within the processing market. It should be competition and market factors that guide the growth of the industry beyond the basic market shares. Overbase allocations should be limited to supplying verifiable increases in the Canadian table market. The recent emergence of processors as year round manufacturing businesses requiring a consistent, quality egg supply, has placed severe constraints on the conventional tools (the industrial product program levy, and quota system) of the supply management system. As the processing sector continues to grow, the amount of levy required to offset the associated losses will continue to increase. Continued cross subsidization in this manner will reduce the competitiveness of Canadian shell eggs with processed egg products.

The Manitoba signatories contend that the supply management system for eggs in Canada was not designed to meet a demand for the egg processing market through an overbase allocation. Attempting to meet increasing processor demand under supply management is not a financially viable approach. This argument has been highlighted in a number of studies conducted since the mid to late eighties, which have reviewed how the system should adapt to the shift in market demand toward lower priced processed eggs.

The Manitoba signatories also note that CEMA itself recognized the financial repercussions of attempting to meet processing demand through the supply management

system. The 1999 overbase allocation of 430,000 layers generates a loss of $7.0 million per year, while the proposed additional 810,274 layers will generate a further loss of $15.0 million per year. It is Manitoba's view that these eggs could be produced under a "grow-for" program at no cost to the supply management system and with no economic impact on the supply management system.

B) **If Council should determine that it is appropriate for CEMA to increase quotas in order to meet industrial demand, it is the position of the Manitoba signatories that quotas cannot be increased based upon irrelevant considerations.**

The proposed increased in the overbase quota is intended to meet increasing demand by egg processors and not table egg demand from consumers. The Agency's proposed allocation distribution of the additional overbase quota is based on a hen / population ratio which basically equates to provincial population. Relevant factors to be considered are referenced in the governing legislation and regulatory scheme, i.e. the Farm Products Agencies Act and the Marketing Plan as set out in the Agency's Proclamation. Therefore, the use of a hen/population ratio as a basis for the proposed amendment to the quota order is, in Manitoba's opinion, an irrelevant consideration.

The Manitoba signatories also note that the only provision in the Act dealing with overbase allocation, and the criteria for the allocation of overbase set out in section 4(1) of the Proclamation all pertain to market economics (comparative advantage of production / comparative transportation costs) or to market realities (size of increase / past failures to produce / feasibility of increasing production). The Manitoba signatories also argue that the CEMA itself has acknowledged that it based its allocation on the ratio of laying hens to population on a provincial basis. This criteria is totally foreign to the types of criteria established by the Act and the Proclamation. Furthermore, the CEMA is not entitled to consider irrelevant matters in making its allocation and has advanced no credible argument that the proposed allocation promotes market efficiency or is otherwise required to protect the interest of either consumers or producers. In fact it is essentially acknowledged that the allocation of quota to meet industrial demand is less efficient than other methods and that the extra costs will be passed on either to producers or consumers.

C) **If quota is to be increased, and if the layer to population ratio is determined by Council to be relevant, it is the position of the Manitoba signatories that CEMA failed to bona fide and reasonably consider the requirements as set out in sections 21 and 23 of the Act and section 4 of the Proclamation.**

The Manitoba signatories submit that CEMA could not have reasonably considered the overbase criteria in arriving at the quota allocation. This position is based on the fact that the Agency in its proposed allocation is increasing the quota in the Atlantic region by 46,801 layers. There are no processors in the region and production costs are high

compared to the average for the country. The additional production will have to be purchased by the Agency through its industrial products program, and transported to Ontario and Quebec for processing, incurring additional transportation costs. In the past, the Atlantic region has also sold quota through the "National Quota Exchange" program and the Manitoba signatories are concerned that it is possible that some of this additional overbase quota could eventually find its way into the exchange program creating windfall gains for some producers.

Furthermore, under the proposed allocation, Manitoba, which is a low cost province and home to the country's largest processor will receive no additional quota. The Manitoba signatories also pointed out a number of other inefficiencies in the Agency's operation of the industrial product program.

The Manitoba signatories also indicated that despite the Agency's assertion in its letter of April 5, 2000 that "the CEMA directors intended to and did in fact take into account the overbase criteria in arriving at the quota allocation", there is no explanation as to how the quota proposal is consistent with such consideration. In the circumstances, the only reasonable conclusion is that CEMA made a decision without regard to the required considerations.

D) The proposed overbase allocation to supply additional eggs to Canadian processors is contrary to the requirements of section 21 of the Act.

The Manitoba signatories argue that the proposed overbase allocation does not promote a strong, efficient, and effective competitive marketing industry because it allocates increased quota in areas where there are no processing plants. Additional transportation costs will be incurred to move the eggs to processing plants in other provinces. Processors located in Manitoba, which will receive no additional quota under the proposal, will be required to rely on imported products to meet their needs or CEMA will have to absorb additional transportation costs to move eggs.

It is also argued that the overbase allocation does not reflect due regard for the interest of producers and consumers because the Agency's proposed overbase allocation will place an additional financial burden of $15.0 million annually on the producers and consumers of table eggs. When this is added to the financial costs of $7.0 million associated with the 1999 overbase allocation of 430,000 layers, it results in a total additional financial burden of $22.0 million annually.

Relief Sought

The Manitoba signatories request that the Council:

i) refuse to prior approve the proposed amendment to the quota order;

ii) not approve any levy order amendments intended to fund the industrial product removal costs associated with overbase allocations, and;

iii) direct the CEMA to address current processor requests through programs that do not involve an overbase allocation and which respect the provisions of section 21 of the Act.

POSITION OF THE SASKATCHEWAN SIGNATORIES

The position of the Saskatchewan signatories is essentially that the CEMA's actions are inconsistent with the St. Andrews agreement, inconsistent with the best advice of the Agency's consultants with respect to World Trade Organization (WTO) compliance and do not follow proper allocation procedures.

St. Andrews Agreement

Saskatchewan's understanding of the St. Andrews agreement was that any allocation increase would be made after completion of an independent study assessing the concept of "grow-for" by such factors as security and WTO compatibility. Following completion of the study, CEMA made little effort to proceed with "grow-for" allocations even though the study concluded that such programs can be effectively operated independent of the domestic egg marketing system. Saskatchewan also claims there is no evidence to suggest that the CEMA executive followed through with the consultant's recommendation that processor requirements be verified.

Saskatchewan contends that CEMA purports to allocate the 810,273 hens in response to processor needs while at the same time, Manitoba processors remain short of supply. In any event, the St. Andrews agreement specified that any quota increase would not exceed 400,000 hens nationally.

It is also contended that CEMA's allocation methodology is flawed because it does not properly account for the growth of the processing market. Saskatchewan expects the CEMA to develop an allocation policy that respects a province's ability to provide industrial eggs at the lowest cost to processors who wish to further develop processed egg markets. There is no question that the future for growth in the egg industry is in the processed and value-added markets and failure to address this growth will jeopardize the entire system.

Consultants' Advice

Saskatchewan references the JRG-2 report entitled "Amending CEMA's Egg Export Policies for Enhanced Trade Compliance and Implications on Provincial Programs" prepared for CEMA in January, 2000 wherein it is stated that the U.S. Trade Representative believes CEMA's current

export policy is a trade barrier. The JRG-2 study offered four options to address the growing processor requirements for domestic and export eggs and highlighted the fact that development of a WTO compatible "grow-for" program was attainable with relatively little impact on the current egg marketing system. Despite this fact, CEMA chose to increase domestic quota based on processor requirements along with industrial product levy increases. Further, the report noted that CEMA would have to allocate production to provinces where processors are located (or nearby). Saskatchewan which is nearby the Manitoba processor, and Manitoba received virtually no quota.

Saskatchewan reiterated the JRG-2 study recommendations including one that the "grow-for" programs should be focussed on supplying domestic requirements as well as the export requirements of egg processors. The Saskatchewan signatories believe all future allocations should be made under the "grow-for" concept and the financial self-sufficiency of the concept would require the application of no additional national levies.

Allocation Procedures

Saskatchewan contends that the CEMA allocation decisions are not consistent with section 23(2) of the Farm Products Agencies Act and section 4(1)(c) of the Agency's Proclamation. Both sections refer to the use of comparative advantage of production. Saskatchewan claims there is no evidence that CEMA considered the principle of comparative advantage when it made its allocation proposal. Results of a production cost study by the George Morris Centre were provided showing that Saskatchewan is one of the lowest cost of production areas in North America.

Saskatchewan considers CEMA's allocation methodology to be arbitrary and cites the absence of an allocation formula governing decisions from one time period to another as a fundamental concern. Although the St. Andrews consensus established a need for allocations to be sensitive to the latest figures on layer-to-population ratio, this factor was intended for use in interim allocation only and not as the only means to allocate growth for the year 2000. If CEMA has derived the global quota from processor needs, then subsequent allocations would need to respond to verifiable processor requirements. Saskatchewan questions how CEMA can justify use of the layer-to-population ratio as a proxy for processor demand.

Finally, Saskatchewan claims the Agency's allocation is ill-considered and may overestimate the current state of demand for eggs across Canada. Further, it is the view of the Saskatchewan Agri-Food Council that a growing level of cross-subsidization through increasing the consumer levy to fund eggs going to processing is not sustainable. Saskatchewan notes that provinces which have returned quota to the national quota exchange pool would be given another increase through the Agency's proposed allocation. These increases would add to the resulting costs of surplus removal from these provinces further compounding the problem.

Relief Sought

Saskatchewan requests Council to refuse to prior-approve the proposed quota order amendment submitted by CEMA and that any subsequent levy order amendments related to the quota order also be denied. Council is also asked to direct CEMA to address the principle of comparative advantage of production as required pursuant to section 23(2) of the Act and to adopt the recommendations of the JRG reports and proceed with the development of the "grow-for" program for all future allocations.

RESPONSE BY THE CANADIAN EGG MARKETING AGENCY

The Agency states that there are three components to its quota order proposal : (i) a domestic allocation equivalent to 810,274 layers, (ii) a continuation of the 1999 "grow-for" allocations to Manitoba and Ontario totalling 900,000 layers, and (iii) a commitment to increase the volume of "grow-for" marketings subject to a number of issues being resolved. The first component is the direct result of the St. Andrews accord while the second and third reflect a clear commitment to expand "grow-for" opportunities.

The Agency submission can be summarized under the following pertinent headings: (i) a chronology of the process and methodology by which the proposed quota allocation was arrived at, (ii) how the statutory requirements were considered, (iii) unresolved issues respecting "grow-for" programs, (iv) standard of review applied by Council and finally, (v) responses to specific issues raised.

Quota Allocation Process and Methodology

The Agency is currently dealing with a number of issues relating to structural changes in the industry. The "grow-for" programs were developed in recognition of the need to respond to new market demands albeit work is in progress to address unresolved issues.

CEMA outlined the conflict resolution process put in place during 1999 with the assistance of Rana International Inc. to develop consensus based solutions to its outstanding issues. The Agency particularly noted agreement reached on the issue of quota allocation by the Egg Industry Operational Planning Team, which agreement was subsequently presented to Agency members in July, 1999 and became known as the St. Andrews agreement. The St. Andrews agreement was endorsed by directors, including those from Manitoba and Saskatchewan, and contained three key points relevant to this complaint. First, the base allocation to all provinces comprised domestic table and processing consumption; second, if an interim over-base allocation was needed, it should be based on the layer: population ratio using a simple average and the latest figures available, and; third, no immediate expansion of "grow-for" was contemplated pending completion of an independent study dealing with security and viability issues. The Agency also noted that respecting overbase allocation, similar considerations to layer population

ratios were taken into account in fixing the 1999 overbase allocation equating to approximately 430,000 layers.

The "grow-for" programs have been recognized by Agency directors as one means of satisfying new market demands. As a result of a study by JRG Consulting Group on the "grow-for" program tabled with directors in November, 1999 a number of concerns were identified including over allocation in Manitoba's "grow-for" program, a certain proportion of "grow-for" eggs were in fact used to service the domestic table market as well as concerns stemming from trade law. These issues must be addressed before programs of this kind can be expanded.

The Agency referred to a series of correspondence with Council (summarized earlier in this report) and in particular with Council's concern with respect to consideration of the overbase criteria set out in section 4(1) of the Proclamation. On a conference call on April 4, 2000, directors reinforced their commitment to "grow-for" programs subject to successfully resolving associated issues and indicated that indeed the overbase criteria were taken into account in developing the quota allocation.

In responding to Manitoba's claims respecting the levy implications of the proposed allocations, the Agency acknowledges there potentially could be financial consequences. However, financial issues must be assessed in the context of practical options open to the Agency and in any event, levy issues should be addressed in the context of a request to change levy rates. The Agency cautions there are a number of factors influencing the financial implications of the proposed allocation including exchange rates, changes in table market demand and North America price of eggs to name a few.

Consideration of Statutory Requirements

In response to the Manitoba and Saskatchewan complaints respecting consideration of criteria set out in sections 21 ans 23 of the Act and section 4(1) of the Proclamation, the Agency states that the criteria do not exist in isolation from one another and accordingly, they must be interrelated and impact one another.

The Agency contends that its members know of the fundamental characteristics of the egg market so well that a detailed repetition of them would be redundant when dealing with quota allocation and that they live weekly with the criteria in the Proclamation even if they do not recite the criteria "to the letter". CEMA acknowledges that the proposed allocation is a necessary compromise to attempt to deal with the real demands for both table and processing eggs and with the costs incurred in supplying them. At a practical level, directors thoroughly considered the criteria in setting the allocation. Furthermore, it is contended that the real-world application and implications of the criteria were considered throughout the Rana process.

The Agency cites a number of past Council complaint hearing reports stressing the flexibility accorded to the Agency in its consideration of the criteria as well as the Molot opinion denoting the broad discretion vested in the Agency in considering the overbase criteria.

The Agency maintains that the process leading to the establishment of the quota allocation involved careful consideration of a broad range of factors including the overbase criteria. In response to charges that the allocation is arbitrary and based on irrelevant considerations, the Agency replies this is not the case given the serious effort to balance competing allocation demands using a consensus-based framework following intensive consultations.

Issues Respecting "Grow-For" Programs

In response to the Manitoba signatories' claim that "basic market shares should not be considered in order to meet industrial demand", the Agency notes that the market for eggs in Canada is treated in the singular in the FPA and in the Proclamation list of criteria for allocation of quota. Neither the FPA nor the Proclamation criteria contemplate a collection of markets, or of distinct classes of markets. The agency does, however, recognize that in the long term, returns in the industrial markets are too low to make it advisable to supply limitless quantities of eggs demanded by processors. That is precisely the reason for the "grow-for" programs, which the Agency is committed to expand.

However, a suitable agreement among all interested provinces for "grow-for" is not presently in place due to outstanding safety, security and WTO compliance issues. It would be premature to expand these programs until a resolution of these issues is attained.

Standard of Review

The standard of review applicable to a review by Council of an Agency's decision establishing quota is addressed earlier with respect to the Agency's discretion in making such a decision. Where an Agency has acted reasonably and in accordance with its statutory requirements, Council in the past has deferred to the Agency and granted prior approval.

Response to Specific Issues

This section of the Agency's submission specifically identifies certain claims forwarded by the complainants and the Agency's responses to them. The total number of differences cited preclude specific reference to each and every one of them in this summary.

The more substantive areas include the Agency's position that the industrial product levy could be as high as $0.24 per dozen as stated by Manitoba, is speculative and should be treated within the context of an application to alter levy rates. In response to Manitoba's suggestion that including the levy in the egg price may reduce table egg demand, the Agency responds that no evidence on elasticity of demand has been provided. The Agency counters Manitoba's claim that

the allocation will generate perverse effects in terms of granting increases to the Atlantic region by noting that producers in that region are in many cases closer to processing facilities in Quebec than producers in other provinces are to their processors.

Saskatchewan's claim that CEMA's actions are inconsistent with the St. Andrews agreement and that there would be no increase above 400,000 layers is challenged by the Agency stating there is no foundation to the former, and in terms of the latter, there was never any suggestion that the increase would be limited to 400,000 hens. In terms of Saskatchewan's position that CEMA's actions are inconsistent with advice received from the Agency's consultants, the Agency notes an appeal to Council is not the appropriate forum to address sensitive WTO issues. The claim that the increased in processor demand (810,274 hens) is arbitrary and may be overestimated is without foundation given that the figure was derived directly from contractual commitments by processors.

SUMMARY OF INTERVENER POSITIONS

B.C. Marketing Board

The BCMB shares the concerns of the complainants respecting the practice of increasing the levy on table eggs to support production to meet the demands of the processing sector. The BCMB accepts that one method of meeting the demand of the domestic processing sector is to recognize it as a separate market and to supply it separately from the table market. The BCMB takes the position that the signatories must negotiate a new FPA that meets the needs of both the table market and expanding domestic processing industry. BCMB supports the CEMA request that Council prior approve the amendment to the quota order conditional on the development of a revised FPA.

B.C. Egg Marketing Board

The B.C. Egg Marketing Board (BCEMB) submits that the CEMA's proposed quota amendment is consistent with the objects of an agency as set out in section 21 of the FPAA and is reflective of the overbase criterion set out in subsection 4(1) of the CEMA's Proclamation. The criterion were central to the development of the St. Andrews accord. The formula is reflective of consensus base compromises made by the provincial commodity boards. The BCEMB requests that Council prior approve the CEMA's proposed quota amendment.

Alberta Egg Producers Marketing Board

The Alberta board argues that a quota order is "necessary for the implementation of the marketing plan" and Council has a duty to approve it. In Alberta's view, CEMA is mandated to ensure that the domestic needs, both table and industrial are met. It is the Alberta board's understanding that the CEMA did consider the overbase criteria when establishing the quota.

With respect to Saskatchewan's complaint remedy that Council direct the Agency to adopt the JRG-2 report recommendations, Alberta feels Council has no authority to do this. It is the view of the Alberta board that if Saskatchewan and Manitoba are not satisfied with the FPA, then they should propose amendments.

Ontario Farm Products Marketing Commission

The Ontario Commission encourages Council to approve the proposed amendment to the quota order. The Ontario Commission agrees that the CEMA did not give meaningful consideration to the overbase criteria. The Agency has not followed the FPA for some time, all signatories have accepted this practice by continuing to participate in the marketing program and the FPA must be revised to reflect current practices. Ontario also argues that the proposed allocation will only meet a part of Ontario's total requirements, however, in their view this allocation is a partial solution to meeting Ontario's requirement for processing eggs.

Ontario Egg Producers Board

The Ontario board argues that it needs additional quota to supply its market needs and that Council should prior approve the proposed amendment to the quota order because it satisfies some of the province's current requirements. Ontario also supports the view that additional market needs be met through "grow-for" type programs. Ontario also argues that the basis for the proposed quota allocation was agreed to in St. Andrews, on a consensus basis.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

The Quebec department of agriculture is concerned over the situation that currently exists in the egg marketing sector. During the July 15th and 16th, 1998 meeting of the Federal, Provincial and Territorial ministers of Agriculture it was agreed that the Federal-Provincial Agreements (FPAs) for the poultry sector should be revised. The Council and the provincial supervisory boards proposed a work plan that would achieve this objective. The efforts to revise the Federal-Provincial Agreement for eggs has not yet commenced. The current problems with the FPA for eggs simply demonstrate that there is a pressing need to initiate the FPA revision exercise and the process should be initiated immediately. However, in the interim, the Canadian egg industry felt it was necessary to develop an accord in July 1999. This accord was developed through a consensus amongst all the provincial commodity boards following a careful consideration of the accord's advantages and disadvantages. At the moment, this accord represents, for the industry partners, the best solution to ensure the effective operation of the Canadian egg marketing system.

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

The Quebec supervisory board feels that the Council should approve the CEMA's proposed amendment to the quota order and that the Agency should proceed with the revision of the FPA to incorporate any quota allocation formula that may be agreed to.

Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec

The Federation summarized the history surrounding the agreement on the St. Andrews formula to revise the quota allocation. The supply management system requires that a quota order be in place to ensure orderly marketing and for this reason requests that Council approve it. The Federation argues that Council is placing too much emphasis on the wording "necessary for the implementation of the marketing plan" contained in section 7(1)(d) of the Act and is attempting to substitute its judgement for CEMA's.

New Brunswick Egg Marketing Board

The New Brunswick Egg Marketing Board (NBEMB) argues that the complaint must be limited to the number of layers because the St. Andrews accord was not appealed within the allowed time frame and should have been appealed at the time of adoption of the accord. The St. Andrews agreement reached by consensus is an acceptable alternative for allocating overbase. The quota allocation formula is only one aspect of the St. Andrews accord and should not be dealt with in isolation. The NBEMB argue that the overbase criteria are difficult to interpret, however, in the end, it is the producers, and not agreements, that must decide on the quota allocation.

Nova Scotia Natural Products Marketing Council

The Nova Scotia supervisory board supports the CEMA's proposed amendment to the quota order because it will give the Agency sufficient time to address (1) the allocation and administration of "Grow-For" production, and (2) the development of a new FPA.

Nova Scotia Egg and Pullet Producers' Marketing Board

The Nova Scotia Egg Board argues that the St. Andrews accord was a complete package and the complainants should not be isolating one particular area of the agreement.

Inovatech

Inovatech argues that the growth in the domestic and export processed egg industry is necessary for the well being of the egg industry. This growth must be based on sound economic principles recognizing the need for a reliable, long term supply at competitive prices. In Inovatech's view the current levy structure cannot continue to support processing growth. Inovatech states that an

alternative solution may be the continued development of "Grow-For" programs that do not rely on levies to offset losses on the sale of processing eggs.

COMMITTEE FINDINGS

In view of the number of legal issues raised during the course of the complaint hearing, the Committee will take this opportunity to comment on the role of the Council in reviewing orders and regulations submitted by agencies and the application of the criteria contained in the Proclamation including agency discretion therein. This will be followed by commentary respecting the domestic processing market, the Agency's "grow-for" programs, the proposed quota order, and finally, the Committee's recommendation regarding prior-approval of the said order.

The Role of The Council in Reviewing Orders And Regulations Submitted by Agencies

The powers of "prior and post approval of agency orders and regulations" are conferred on the National Farm Products Council by paras. (d) and (e) of s. 7(1) of the Farm Products Agencies Act, R.S.C. 1985, c. F-4 (FPAA), as amended by S.C. 1993, c. 3, as follows:

> "7. (1) In order to fulfil its duties, the Council...
>
> (d) shall review all orders and regulations that are proposed to be made by agencies and that are of a class of orders or regulations to which the Council, by order, provides that this paragraph is applicable and, where it is satisfied that the orders and regulations are necessary for the implementation of the marketing plan or promotion and research plan that the agency proposing to make the orders or regulations is authorized to implement, the Council shall approve the orders and regulations;
>
> (e) shall review all orders and regulations that are made by agencies and that are not of a class of orders or regulations to which paragraph (d) is made applicable, and, where it is satisfied that the orders or regulations are necessary for the administration of the marketing plan or promotion and research plan that the agency that has made the orders or regulations is authorized to implement, the Council shall approve the orders or regulations and, where it is not so satisfied, the Council may, by order, set aside in whole or in part any such orders and regulations."

These powers should be read in concert with the duties of the Council prescribed in Section 6 of the Act:

> "6. (1) The duties of the Council are
>
> (a) to advise the Minister on all matters relating to the establishment and operation of agencies under this Act with a view to maintaining and promoting an efficient and competitive agriculture industry;

(b) to review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry on their operations in accordance with their objects set out in section 21 or · ·, as the case may be; and

(c) to work with agencies in promoting more effective marketing of farm products in interprovincial and export trade and, in the case of a promotion-research agency, in promoting such marketing in import trade and in connection with research and promotion activities relating to farm products.

6(2) Additional duties

(2) In carrying out its duties, the Council shall consult, on a continuing basis, with the governments of all provinces having an interest in the establishment or the exercise of the powers of any one or more agencies under this Act or with any body or bodies established by the government of any province to exercise powers similar to those of the Council in relation to intraprovincial trade in farm products."

The scheme enacted by the paragraphs under subsection 7(1) of the Act has as its purpose that "where it is satisfied" the orders and regulations "are necessary for the implementation of the marketing plan", the Council "shall approve the orders or regulations". Implicit in this language is the requirement that, as a condition precedent to the approval process, the Council must first satisfy itself in this regard and that once a finding of such "satisfaction" occurs, the Council is thereafter required, by a mandatory statutory obligation, to approve the orders or regulations which it has under consideration. The determination of what constitutes "satisfaction" though, is a discretionary power solely within the purview of the Council. While the ability to define that requirement underscores the breadth of that discretion, its scope is still not unlimited.

The scope and limits of the discretion afforded to the Council regarding the approval process under subsections 7(1)(d) and (e) of the Act were the subject of a legal opinion provided to the Council, in January 2000, by Mr. Henry Molot of the Federal Department of Justice. Set out below are the relevant sections of that opinion.

"It is implicit in the decision of Simpson J. in *Alberta Egg and Fowl Marketing Board v. Canada (Minister of Agriculture)* (1995), 98 F.T.R. 1 at 21, that the Council's discretion under s. 7(1)(d) is a limited one based on the legislation in which the discretion finds itself. That case confirmed that the Council could look beyond the words in s. 7(1)(d) at other provisions of the Act that relate to the operations of agencies which the Council has a statutory duty to review. In that case, the issue was whether the interests of consumers was a consideration which the Council was required to take into account in its approval of a levy order of the agency. The Court concluded that it was a valid consideration for the Council "even though the order is otherwise necessary for the implementation of an agency's marketing plan" (at 21).

There seems little doubt that under paras. (d) and (e) of s. 7(1) of the Act the responsibilities of the Council in relation to an agency's orders and regulations are intended to be defined by reference to the contents of those orders and regulations. Under both paragraphs, the Council has

a duty to "review all orders and regulations". It is highly unlikely that Parliament here meant that the Council was required to review the bare existence of an order or regulation.

The duty to "review" imposes an obligation "to view, inspect, or examine a second time or again" (**SHORTER OXFORD ENGLISH DICTIONARY**). It is therefore implicit that that act of review is "the act of looking over something (again) with a view to correction or improvement" (**SHORTER O.E.D.**). The French version of the two paragraphs imposing the duty employ the verb "examiner". The first definition of this word in **LE PETIT ROBERT** is as follows:

> "1° Considérer avec attention, avec réflexion. V. **Considérer, étudier, inspecter, observer, rechercher**. *Examiner qqch. Pour apprendre, connaître, savoir. Examiner les qualités et les défauts, la valeur de qqch.* (V. **Apprécier, critiquer, estimer, évaluer, juger, supputer; éprouver, essayer, expérimenter**).... *Examiner sérieusement, avec attention, à fond.* V. **Analyser, approfondir, disséquer**....".

The object of the examination or review is "orders and regulations". Because the essential purpose of any such review is for "correction or improvement" and in order "estimer, évaluer, juger" and "analyser, approfondir, disséquer", there can be little doubt that it is the contents of the orders and regulations that is required to be the object of that review and examination.

This conclusion is further confirmed by the remainder of the provisions of the two paragraphs that confer a discretion on the Council to satisfy itself "that the orders or regulations are necessary for the administration of the marketing plan". How can one even begin to assess whether a particular order or regulation is "necessary for the administration of the marketing plan" unless one examines the provisions of that order or regulation.

This construction of the Act appears to be consistent with the most sensible interpretation of s. 7(b) which requires the Council to "review any amendment to a marketing plan..., review any proposed marketing plan....". In what sort of a legal framework are these duties to review to be carried out? What are the purposes of such a review? What considerations are the Council to bear in mind? It may be recalled that in *Alberta Egg and Fowl Marketing Board v. Canada (Minister of Agriculture)* the Federal Court-Trial Division required the Council to consider relevant "duties of the Council" in s. 6 of the Act. The factors and purposes there provided for include "maintaining and promoting an efficient and competitive agriculture industry" (s. 6(1)(a)); reviewing the operations of the agencies to ensure they are carrying out their operations in accordance with their objects in s. 21 (s. 6(1)(b)); "promoting more effective marketing of farm products in interprovincial and export trade" (s. 6(1)(c)). To carry out a meaningful "review" within this framework of purposes and considerations requires an assessment of the content of the amendments and the proposed plan."

Another issue worth noting is whether implementation difficulties caused by the refusal to approve a proposed agency order should be considered as a factor in the exercise of the Council's

discretion, under s. 7(1)(d). The factual assumption behind this question is that the absence of an order or regulation that up to that point has been relied upon in the implementation of a marketing plan will or will likely cause some disruption and uncertainty for some time in the future implementation of the plan. The implication is that any significant change in the previous regime governing the implementation of a marketing plan will cause uncertainty. But a marketing plan is also changed by the introduction of any new order or regulation. Could the uncertainty or disruption in implementing a marketing plan flowing from the introduction of a new order or regulation be grounds for refusing approval of that order or regulation under paragraph 7(1)(d).

Any such reading of the Act must be viewed in concert with the duties of the Council under s. 6 and the objects of agencies under s. 21. The constantly fluctuating nature of the Canadian economy, of the agricultural sector of that economy and of the various markets for agricultural products regulated under the Act are self-evident. It follows that the marketing and production of those products cannot remain static if the markets for those products are to remain economically viable and successful. Therefore, the willingness and need for continual change in the manner in which such products are produced and marketed are inherent in the industry. This is reflected in ss. 6 and 21 of the Act, both of which contemplate a Council and agencies charged with the responsibility of keeping the matters there referred to under constant review and reassessment. There would be little point in pursuing such review and reassessment unless they were capable under the Act of producing changes in the marketing plan and in the manner of implementing that plan. If further support from the Act is required here, s. 7(1)(b) expressly contemplates "amendment(s) to a marketing plan".

However, the uncertainty and disruption that could follow in the wake of a refusal to approve an agency' order or regulation may be contrasted with the potentially adverse effects that could be visited on "a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product" (s. 21(a) of the Act) by approving the particular content or provisions of the order or regulation in question. In other words, the assessment of whether the order or regulation in question is or is not "necessary for the implementation of the marketing plan" depends on and is a function of the content or provisions of that order or regulation, not on the presence or absence per se of the order or regulation.

Application of the Criteria Contained in a Marketing Plan

When allocating quota, in addition to the general objects contained in Section 21 of the Act, the CEMA is also required to consider the one criteria specified in Section 23 of the Act and any others which may be contained in its marketing plan. Subsection 23(1) establishes the means by which a marketing plan may establish a "base" quota for the purpose of determining under subsection 23(2) when "additional quotas" are being allocated: which then can only be accomplished where the agency has considered the principle of comparative advantage of production. While the use of the term "shall" in subsection 23(2) suggests that the application of

this principle is mandatory it is qualified by the inclusion of the term "consider". This latter term is defined in **BLACK'S LAW DICTIONARY** as

> "To fix the mind on, with a view to careful examination; to examine; to inspect. To deliberate and ponder over. To entertain or give heed to."

Given that the context in which this obligation arises involves the making of regulations and orders, an agency can accordingly be said to be required under this provision to give careful consideration to this principle in determining the extent to which or whether it should be applied. There is nothing in subsection 23(2) though, which suggests that once this effort has been duly made an agency is otherwise prohibited from determining that the principle has little or no application to the allocation process.

The degree and manner in which other criteria specified in a marketing plan must be applied will depend upon the language in which they are expressed in the plan itself. In the CEMA situation the marketing plan provides, at paragraph 4, that for overbase quota the agency must have "taken into account" five listed criteria (which include comparative advantage of production). Whether or not this requirement mirrors or is synonymous with the obligation to "consider" contained in subsection 23 (2) of the Act is, at present, a matter for conjecture. On a bare reading it may be suggested that each of these criteria must be used in the overbase determination although there is no suggestion in the language as to their required "weighting" or that other more appropriate criteria cannot also be developed and applied.

As noted by the parties to the hearing, past Council decisions have afforded a wide discretion to an agency in applying criteria contained in a marketing plan. These decisions can therefore be said to have, over time, established rules of practice for the exercise of agency discretion in the making of quota orders which suggest that the requirement for the Council to "satisfy itself" under the Act will occur where the Council has concluded that a given threshold appropriate to the criteria in the plan has been achieved in the contents of the proposed order or regulation. In other words, Council has not required in the past that agencies demonstrate their proposed orders are the best possible orders to regulate the industry but only that they fall within a range which comply with the marketing plan and the Act. While, for the purpose of consistency, this rule of practice should not be lightly interfered with, it should also not be viewed as inviolate but subject to variance or evolution as the circumstances under which it was established change.

Regardless of its present status or past practices though, the discretion afforded to any agency, as with that of the Council, cannot be said to be unlimited. In every instance it must be viewed as circumscribed by the objects prescribed in Section 21 of the Act. When criteria are developed by an agency which differ from those in the plan or where criteria in the plan are applied in a manner which have an effect contrary to the objects in Section 21, then the actions of an agency may fall into a classification of being unreasonable.

Where the action involves the making of an order or regulation it is the Council which has been authorized to make this determination and serve as a check and balance to the agency as a safeguard for those who may be affected by the proposed enactments. Given the obvious potential for conflict of interest for an agency, the Council would be remiss in its statutory duties should it rely solely upon the expertise of the agency in making the determination to "satisfy itself". On the other hand, by inviting and considering commentary from affected or related parties the Council would be proceeding responsibly in making a balanced assessment of the proposed agency enactment. Ultimately though, it is the Council alone which determines the source, nature and level of evidence or proof which it requires in order to satisfy itself that the proposed order or regulation has achieved the necessary threshold to gain approval.

The Domestic Processing Market

Both the Manitoba and Saskatchewan signatories have suggested that increased quota allocations (overbase) to meet the requirements of the domestic market (both table and processing) are not efficient methods of accomplishing the task. Both provinces note there are alternative ways of meeting domestic demand and Saskatchewan specifically cites the use of "grow-for" programs to do so. It has also been contended that as the domestic processing egg sector expands in the face of a relatively constant table egg demand, the amount of subsidy required to fund the difference between the buy-back price and the price to processors will continue to increase. Unabated cross-subsidization reduces the competitiveness of table eggs with processed egg products and is not sustainable in the long run.

In addressing this conundrum, it may reasonably be argued that CEMA was established in 1972 to implement an orderly marketing system for the table egg market. However, because of fluctuations in demand for table eggs over the course of a year and the relatively stable nature of production, surpluses were generated which were funnelled to a relatively small domestic processing industry. Since then, the processing sector has expanded significantly including the size of the levy necessary to support sales to egg processors. In 1977, the levy was 2.5 cents per dozen, today it is 14.4 cents and expected to significantly increase again.

Over the course of the last two decades there has been considerable debate concerning the nature of the market to be served by the Agency, limitations on the extent of cross-subsidization and respective consumer and producer responsibilities in the funding of the industrial products program. Numerous committees, task forces, and working groups have tackled the issues but none has produced results that have had longstanding impact. The latest, the Sectoral Advisory Group on Eggs (SAGE) achieved consensus in 1994 on a complex proposal, designed to be in place starting in 1995 for a period of five years, setting out certain levy caps referenced to specific surplus volumes and responsibilities for levy funding by producers and consumers respectively. This agreement was abandoned three years following implementation. Since then, the majority of the cost difference between the buy-back price and the sale price to processors for domestic needs has been borne by table egg consumers.

In a federal court decision in 1995 cited earlier, Madame Justice Simpson ruled that the Agency is entitled to include in its cost of production (COP) formula a component known as the industrial products levy of sufficient size to cover the costs of sales to processors for domestic purposes on the basis that that amount was to be recoverable in the producer price. Further, the court concluded there is little room within CEMA's mandate to respond to concerns about the price of eggs at the retail or consumer level since it has no power to take steps to affect that price. The COP formula was intended to be applied so that the industrial products levy would be the sole source of funds necessary to pay for the Agency's domestic surplus removal program.

Section 10(2) of the Agency's Proclamation stipulates that:

> 10(2) Levies imposed by any order or regulation referred to in section (1) shall be established at such levels as to produce in each year a return to the Agency that is an amount sufficient to defray its administrative and marketing expenses and costs as estimated by it for the year. (Committee emphasis)

Coupled with the above referenced court decision, section 10(2) of the Proclamation provides a legal basis for full funding by way of a levy financed by table egg consumers for the Agency's domestic industrial products program. Departure from this principle would require an amendment to either the Federal-Provincial Agreement (FPA) or the Proclamation or both. In the absence of an amendment, concerns respecting the magnitude of the industrial product levy must be addressed through the Agency's quota order as this order effectively determines the estimated volume of production which will be surplus to table requirements and hence eligible for the industrial products program. By agreeing to a particular quota order, the Council has little choice but to prior-approve a levies order which has as its primary purpose the collection of an amount sufficient to remove the resulting surplus.

Currently there is no consensus among signatory parties as to exactly what portion of domestic processing requirements should be provided by the Agency through its industrial products program. Saskatchewan has suggested that any further growth in domestic processing demand should be met through "grow-for" programs with no attendant removal levies while Manitoba argues that no overbase allocation should be made to address domestic or export market requirements. Other provinces may favour the current arrangement whereby any product directed to domestic processing use falls within the gambit of the Agency's removal program.

While the Council is mandated to review the operation of marketing plans and consider proposed agency policies which may serve as a foundation for agency orders and regulations, the Council has not been granted a unilateral directory authority to impose upon an agency any decision of Council regarding issues such as a requirement to determining the extent to which the domestic processing industry is to be served. The Committee is satisfied that production from the additional 810,274 layers is required by the domestic processing market. In the longer term whether or not such production comes from domestic sources (and under what funding conditions) or imports is a matter to ultimately be determined by signatories through an

appropriate amendment to the FPA. There is also the matter of the overbase criteria contained in the marketing plan. Whether or not the existing criteria are the most relevant ones in terms of addressing processor requirements is questionable. Efforts should be made by CEMA to examine the issue and to bring forward appropriate amendments. As there is currently underway a process to revise and modernize the FPA, the Committee highly recommends that this issue be seriously addressed and resolved during that process in order to finally bring closure to the longstanding debate.

Until a resolution has been arrived at, the Committee would submit that the determination of producer prices is a matter falling under provincial jurisdiction. For those signatory provinces harbouring serious concern respecting the magnitude of or the growth in the industrial products levy, it continues to be a provincial decision whether or not the full amount is recoverable in the producer price.

In the interim, the Committee accepts the requirements for production from an additionally 810,274 layers as there is historical precedence for producing for the domestic processing market. The above notwithstanding, the Committee will comment later in this report respecting the manner in which the Agency distributed the additional allocation to its provincial membership.

CEMA's "Grow-For" Programs

It was quite apparent during discussions at the complaint hearing that a certain degree of confusion or misinterpretation exists surrounding the operation of the Agency's "grow-for" program. As a result of increasing demand in both domestic and export markets for processed egg products, CEMA has responded by implementing a program, in 1999, designed to supply product to processors targeted exclusively for the export market. Processors pay a price below that which would have occurred under normal marketing practices. That is, the cost to supply these eggs are funded by producers themselves and are not part of the Agency's industrial products program. Currently, the Agency operates the "grow-for" program in two provinces, Manitoba and Ontario. Furthermore, the "grow-for" program is not a source of product for the domestic processing market, albeit there has been considerable discussion amongst the Agency membership for its potential application.

Both the Manitoba and Saskatchewan appellant parties have stressed the need for the implementation of "grow-for" programs to meet the demand of processors for the domestic market. It was charged that the current funding system cannot and should not be sustained in the long run. As the industry is well aware, Council has been concerned for the past fifteen years about the increasing level of the industrial products levy and has maintained that alternative ways and means must be found to finance the difference between the Agency's buy-back price and the price paid by processors other than through the full funding principle associated with the industrial products program.

In most cases the production arising from the "grow-for" programs is funded by producers. Domestic quota production receives a return based on a cost of production formula which includes a reasonable return on labour and capital invested and which covers a producer's fixed costs. If unused production capacity exists and the grow-for price per unit received by a producer exceeds the associated unit variable costs, over-all profitability increases and it would be quite rational for a producer to enter into such an arrangement. The concept does not necessarily have to be restricted to apply to production for export only, but could theoretically be used to source production for domestic processing needs. This seems to be a win-win situation for all concerned. Producer profitability increases, unnecessary price increases to egg wholesalers and retailers are avoided and production to meet demand requirements remains in Canada otherwise reducing the need for imported product.

The St. Andrews agreement adopted by Agency directors in July 1999 was concluded through a process led by Rana International Inc. and included a provision that there be no immediate expansion of the "grow-for" programs pending completion of an independent study dealing with security and viability issues. This study was carried out by the JRG Consulting Group with a report filed with the Agency in November, 1999. The study concluded that there were no serious security concerns in terms of leakage to the table or domestic processing market albeit some recommendations were forwarded which would reduce the possibility of any leakage. As well, this type of program does not increase the cost of CEMA's operations. However, a number of concerns were identified respecting World Trade Organisation (WTO) compatibility and modifications proposed should the Agency decide to maintain "grow-for" as an explicit export program.

A further study was commissioned by the Agency to determine how CEMA's export policies and associated provincial programs would have to be modified to become WTO compliant. JRG completed this project in January 2000. One of the recommendations put forward was that the "grow-for" programs should be focussed on supplying domestic requirements, as well as the exports requirements, of egg processors.

The Agency has decided to examine the viability of these types of programs within the context of work undertaken by an internal committee to provide recommendations on the overall quota allocation system. The Committee understands a report will be tabled next September thereby providing a window of opportunity for discussions prior to establishing provincial allocations in November for the year 2001. Although it is not within the authority of the Council to direct CEMA to implement the recommendations noted above, there is obvious considerable advantage to the egg marketing system in Canada to further develop the concept of "grow-for" to include supplying domestic processing requirements. The Committee highly recommends that the Agency do so on an expeditious basis and certainly prior to the establishment of 2001 quota allocations. Further, there does not appear to be any legal constraints within the context of provisions in the Act, Proclamation or Federal Provincial Agreement which may preclude implementation. It is therefore not necessary to delay consideration until the FPA revision process is completed although the Agency may want to give explicit recognition to the "grow-

for" programs and define certain parameters thereof during the process in terms of drafting an acceptable Operating Agreement. In concluding, the Committee views the "grow-for" programs as a significant step toward fostering a strong, efficient and competitive egg industry.

The Proposed Quota Order

In its letter to the Agency of December 29, 1999, Council noted four issues that were outstanding at that time which may have impacted on the suitability of a quota order for the year 2000 or any part thereof. These included: (i) Ontario's intent to place an additional 550,000 layers on March 1, 2000, (ii) other provincial requests for additional allocation to address provincial market shortages, (iii) little progress toward concluding supply and pricing contracts with breakers, and (iv) the Agency's assessment that Manitoba is in an over-allocation position with respect to the number of layers in production.

During the hearing proceedings, satisfactory responses to the first three concerns were received. The Ontario parties indicated that the additional layers would not be placed while other provinces except of course, Manitoba and Saskatchewan, indicated at least partial satisfaction that their allocation pursuant to the proposed quota order would address provincial requirements. For the most part, breaker contracts have been finalized and signed. The last issue, relative to Manitoba's alleged over-placement of layers continues to be an issue dealt with by the Agency membership, and in any event, further comment would not be appropriate given the hearing did not focus on this matter. In addition to the issues noted, the financial implications of the proposed order were tabled during the hearing and thoroughly discussed. On the whole, the Committee is now satisfied that these issues are no longer matters which would delay the prior approval process.

With respect to the treatment of the overbase allocation portion of the total allotment, the Committee submits that it is simply not the production arising from the additional 810,274 layers that constitutes the overbase portion. To paraphrase section 4(1) of the Proclamation, no order or regulation shall be made where the effect thereof would be to increase the aggregate of the number of dozens authorized by quotas to be marketed in intraprovincial, interprovincial and export trade and the number of dozens of unregulated production to a number that exceeds the number set out in section 3 of the marketing plan for the province unless the Agency has taken into account the stated criteria. As a result, the actual overbase is shown in the table below for each province in both absolute terms and as a percentage of its total allotment.

PROPOSED PROVINCIAL QUOTA ALLOCATIONS (For the 304 Day Period)				
PROVINCE	**Base Allocation for the 304 Day Period * (dozens)**	**Total Proposed Provincial Allocation for the 304 Day Period (dozens)**	**Total Overbase Allocation for the 304 Day Period (dozens)**	**Overbase as % of Total Allocation**
B.C.	47682192	51816606	4134414	7.979
Alberta	34434455	36542877	2108422	5.77
Saskatchewan	18832175	19333794	501619	2.595
Manitoba	45132756	59844689	14711933	24.584
Ontario	150973063	164172112	13199049	8.04
Quebec	65503255	74487574	8984319	12.061
New Brunswick	7231869	8822753	1590884	18.032
Nova Scotia	16244427	15788057	-	-
P.E.I.	2521951	2612465	90514	3.465
Newfoundland	7060296	6967887	-	-
N.W.T.	2276242	2276242	-	-
CANADA	397867670	442665056	45419216	10.26

* The base allocations set out in the marketing plan have been adjusted to reflect the 304 day quota period as per the proposed order.

As can be seen, most provinces receive an overbase allocation as a result of the proposed quota order. Manitoba in particular has an overbase allotment representing nearly one quarter of its total allocation. Although, it is true that Manitoba receives no additional allocation from the incremental addition of 810,724 hens, that additional amount must be put in perspective in terms of the total overbase amount resulting from this particular quota order and the instructions for distribution contained in the marketing plan.

The marketing plan does not differentiate between the table and processing markets. It simply speaks to the "market for eggs". One of the obvious drawbacks to this fact is that the listed criteria must be considered regardless of the market to which product is directed. As noted earlier in this report, there are factors which might mitigate against allocating significant production to certain areas or regions in order to service the processing sector given its

locational characteristics. Although the CEMA has no control over where the processing industry is situated nor the distribution of the output from the sector, the Agency has at its disposal information that would assist in providing least cost supply. Volume requirements for each processing company are known as are costs of production in each province and transportation costs between provinces. The Agency also makes regular forecasts of U.S. egg prices, exchange rates, etc. all of which are used to determine estimated landed price of U.S. product. With this information, the Agency has a responsibility to foster efficiency in the industry and to allocate production in a manner which does not unduly or unnecessarily elevate the level of removal levies necessary to support the current egg marketing system.

Following examination of the documentation prepared by Rana International Inc. from the mediation sessions occurring on May 17th to 19th, 1999 and June 2nd to 3rd, 1999, from evidence and discussions during the complaint hearing, and in recognition of the discretion afforded the Agency in consideration of the overbase criteria, the Committee finds that the criteria were taken into account by Agency members in the distribution of the total overbase portion of the proposed quota order. Although not explicitly set out, the evidence points to a thorough discussion of the criteria during the Rana process with near unanimous agreement by the Agency membership on a course of action designed to overhaul the quota allocation system. The Agency has described the proposed quota order as interim in nature until that process has been completed. The Committee accepts the very pressing need to complete this work as soon as possible. In the Committee's opinion, "interim" is not to be measured in years.

The Committee heard that a degree of uncertainty and instability has existed in the egg industry since the end of February as a result of the absence of a quota order being in place for the remainder of the year. To some degree, this situation may have consumed an inordinate amount of time and resources of the Agency and diverted attention away from other pressing issues.

Finally, the Committee would caution the Agency with respect to the continued use of hen/population ratios for purposes of allocating above base quota to member provinces. These ratios are nothing more than a means, over time, to achieve provincial self-sufficiency for the table egg market. Self-sufficiency is not, nor has it ever been, an objective which an agency is authorized to pursue. In fact, moving in this direction may very well impede the promotion of a strong, efficient and competitive industry. Furthermore, in terms of supplying the domestic processing market, the use of such ratios may well prevent the attainment of cost efficiencies given the locational characteristics of this sector. The Committee fully expects the Agency to address these concerns in terms of any future quota order brought forward for prior-approval.

COMMITTEE RECOMMENDATION

In consideration of the foregoing, the Committee recommends that the Council prior-approve an amendment to the Agency's quota order establishing the number of dozens of eggs that producers may market during the period beginning on February 27, 2000 and ending on December 31, 2000.

National Farm Products Council | Conseil national des produits agricoles

CONSEIL NATIONAL DES PRODUITS AGRICOLES (CNPA)

RAPPORT DU COMITÉ ÉTABLI POUR ENTENDRE LA PLAINTE DÉPOSÉE PAR

LES SIGNATAIRES DU MANITOBA ET DE LA SASKATCHEWAN À L'ACCORD FÉDÉRAL-PROVINCIAL CONCERNANT LE PROGRAMME GLOBAL DE COMMERCIALISATION DES OEUFS AU CANADA

CONTRE

L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS (OCCO)

CONCERNANT LA RÉPARTITION DU CONTINGENT POUR LA PÉRIODE DE 304 JOURS COMMENÇANT LE 27 FÉVRIER 2000

MAI 2000

Canada

**RAPPORT DU COMITÉ ÉTABLI POUR ENTENDRE
LA PLAINTE DÉPOSÉE PAR
LES SIGNATAIRES DU MANITOBA ET DE LA SASKATCHEWAN
À L'ACCORD FÉDÉRAL-PROVINCIAL
CONCERNANT LE PROGRAMME GLOBAL DE COMMERCIALISATION
DES OEUFS AU CANADA
CONTRE
L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS (OCCO)
CONCERNANT LA RÉPARTITION DU CONTINGENT
POUR LA PÉRIODE DE 304 JOURS
COMMENÇANT LE 27 FÉVRIER 2000**

INTRODUCTION

Une enquête a été tenue à Ottawa, le 3 mai et en matinée le 4 mai, par le Comité de résolution de la plainte (le Comité) établi par le Conseil national des produits agricoles (le Conseil) pour entendre une plainte reçue le 24 mars 2000 des signataires du Manitoba et de la Saskatchewan au plan des oeufs. Les plaignants contestaient la répartition du contingent proposée par l'Office canadien de commercialisation des oeufs (l'OCCO) pour la période du 27 février 2000 au 31 décembre 2000.

L'alinéa 7(1)*f*) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi) requiert que le Conseil mène une enquête pour entendre les plaintes reçues de toute personne qui s'estime directement lésée par les activités d'un office. Conformément à ses *Lignes directrices sur les plaintes*, le Conseil a formé un Comité de résolution de la plainte composé du vice-président du Conseil, Ron O'Connor, et de deux membres du Conseil, Sandy McCurrach et Paul Ouellette.

Le Conseil a publié un avis par télécopieur le 10 avril 2000 pour informer qu'une enquête aurait lieu à Ottawa le 3 mai 2000 pour entendre la plainte déposée par tous les signataires du Manitoba et de la Saskatchewan.

Suite à une téléconférence tenue le 25 avril 2000 pour discuter des aspects administratifs de l'audience, on a décidé que l'audience serait prolongée à la matinée du 4 mai 2000 à cause du nombre de parties qui ont exprimé l'intention d'intervenir à cette audience. Un avis a par la suite été expédié à tous les signataires le 26 avril pour les informer de cette prolongation de l'audience à la matinée du 4 mai 2000. Les demandes d'intervention provenaient du B.C. Marketing Board, du B.C. Egg Marketing Board, de l'Alberta Egg Producers Marketing Board, de la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario, de la Commission ontarienne de commercialisation des oeufs, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, de la Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec, de l'Office de commercialisation des oeufs du

Nouveau-Brunswick, de la Nova Scotia Natural Products Marketing Council, du Nova Scotia Egg and Pullet Producers' Marketing Board et de la société Inovatech.

Suite à l'enquête, le Comité a présenté ses recommandations au Conseil, qui a pris sa décision.

CONTEXTE

Le 14 janvier 2000, le Conseil a approuvé au préalable une modification du Règlement sur le contingentement de l'Office, qui devait expirer le 26 février 2000, pour établir les contingents provinciaux aux mêmes niveaux qu'en 1999. À sa réunion de février, l'OCCO a convenu d'accroître la taille du troupeau national réglementé à 810 274 pondeuses pour répondre aux besoins croissants du marché intérieur de la transformation. Les pondeuses supplémentaires devraient être attribuées aux provinces selon une formule (l'entente de St. Andrews) adoptée par l'Office en juillet 1999. L'Office a par la suite demandé au Conseil d'approuver au préalable ce niveau supérieur de production. En réponse, le Conseil a informé l'OCCO le 21 février 2000 qu'il avait besoin d'une explication détaillée concernant : les récentes décisions de cet office en matière de contingents et de prélèvements; leurs incidences budgétaires pour le reste de cette année; et la façon dont ces décisions contribuent à remplir les obligations de l'Office découlant de la Proclamation et du plan de commercialisation.

Les trois signataires du Manitoba (le ministre, la régie provinciale et l'office de commercialisation) ont contesté devant le Conseil la méthode de répartition utilisée, alléguant que la répartition n'était pas conforme aux dispositions de la Loi et du plan de commercialisation. La présidente et le directeur exécutif du Conseil ont animé le 7 mars une réunion entre l'Office et les appelants du Manitoba afin de discuter d'une gamme de questions, dont la nécessité d'une audience pour résoudre la plainte.

Le 10 mars 2000, le Conseil a refusé d'approuver au préalable le Règlement sur le contingentement car le Conseil n'était pas convaincu que le règlement proposé appuyait la mise en oeuvre du régime de commercialisation des oeufs, comme le requiert l'alinéa 7(1)*d*) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi). En outre, le Conseil n'était pas convaincu que l'Office avait clairement montré comment il avait tenu compte des critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation de l'Office. Le Conseil a aussi fait remarquer que dans sa correspondance antérieure l'Office avait déclaré que la répartition de ce nouveau contingent ne suivait pas à la lettre les critères de répartition prescrits dans l'Accord fédéral-provincial (AFP). En outre, le Conseil ne croyait pas que la modification proposée était conforme à la mission que confère à un office l'article 21 de la Loi. Suite à cette décision, le Conseil a décidé de ne pas entendre la plainte des signataires du Manitoba car le fondement de leur plainte et le redressement demandés étaient ainsi devenus caducs.

L'Office a donc expédié au Conseil une lettre le 16 mars pour décrire de façon plus détaillée les critères utilisés pour fonder la répartition proposée. L'Office a aussi exprimé un certain nombre d'autres arguments à l'appui de la répartition proposée et a demandé au Conseil de revoir sa décision touchant l'approbation préalable de la modification proposée pour son Règlement sur le contingentement. Toutefois, le 24 mars 2000, les signataires du Manitoba et de la Saskatchewan ont déposé leur plainte devant le Conseil. Selon les appelants, la répartition du contingent en sus de la base proposée par l'Office est contraire à l'AFP car les critères énoncés dans l'AFP n'ont pas été considérés.

Le 5 avril, le Conseil a reçu une autre lettre de l'Office, qui donnait une description plus détaillée de la modification proposée à son Règlement sur le contingentement et demandait de nouveau que le Conseil reconsidère sa décision de ne pas approuver au préalable la modification proposée à son Règlement sur le contingentement. Dans une téléconférence tenue le même jour, le Conseil a décidé de ne pas reconsidérer l'approbation préalable de la modification proposée avant d'avoir entendu la plainte déposée par les signataires du Manitoba et de la Saskatchewan en vertu de l'alinéa 7(1)*f*) de la Loi. L'audience de cette plainte a été fixée au 3 mai.

POSITION DES SIGNATAIRES DU MANITOBA

La position des signataires du Manitoba concernant la répartition du contingent en sus de la base proposé par l'OCCO peut être exposée selon quatre arguments clés.

A) Les contingents fédéraux de commercialisation des oeufs ne devraient pas être augmentés au-delà des parts de base du marché pour satisfaire la demande de produits industriels.

L'OCCO propose de satisfaire une partie de la demande en rapide croissance des transformateurs d'oeufs par l'attribution d'un contingent en sus de la base. La production permise en vertu de ce contingent serait disponible aux fins du programme de produits industriels qu'exploite l'Office, au coût de 0,76 $ la douzaine. La position des signataires du Manitoba est que la demande du secteur de la transformation dans une situation en sus de la base peut être satisfaite par des moyens autres que les mécanismes du marché et les programmes de fixation des prix, de prélèvements et de produits industriels, et d'éviter ainsi les coûts qui leur sont associés.

Les signataires du Manitoba allèguent que le système existant ne peut être durable si on utilise les contingents en sus de la base pour satisfaire les besoins exprimés et la croissance des marchés intérieur et d'exportation. Selon eux, de nouvelles démarches sont nécessaires pour satisfaire au défi de la croissance sur le marché de la transformation. Au-delà des parts de base du marché, la croissance de l'industrie devrait être guidée par la compétition et les facteurs du marché. Les contingents en sus de la base devraient être limités à l'approvisionnement des accroissements vérifiables du marché

canadien des oeufs de consommation. La récente mutation des transformateurs, qui sont devenus des entreprises de fabrication à l'année longue nécessitant un approvisionnement constant d'oeufs de qualité, affecte considérablement les outils conventionnels (prélèvement pour le programme de produits industriels et système de contingentement) du régime de gestion de l'offre. La croissance continue du secteur de la transformation signifie que le montant du prélèvement requis pour compenser les pertes encourues continue aussi de croître. Cet interfinancement continu des oeufs de transformation réduira la compétitivité des oeufs de consommation canadiens.

Les signataires du Manitoba allèguent aussi que le régime de gestion de l'offre pour les oeufs au Canada n'est pas conçu pour satisfaire la demande du marché des oeufs de transformation par un contingent en sus de la base. La tentative de satisfaire la demande croissante du secteur de la transformation dans le cadre de la gestion de l'offre ne constitue pas une démarche viable. Cet argument ressort d'un certain nombre d'études menées depuis le milieu des années 80, qui ont examiné comment le système devait être adapté au changement de la demande du marché, qui glisse vers les oeufs de transformation à plus bas prix.

En outre, les signataires du Manitoba ont fait remarquer que l'OCCO lui-même reconnaissait les incidences financières de la tentative de satisfaire la demande du secteur de la transformation dans le cadre du régime de gestion de l'offre. Le contingent en sus de la base de 430 000 pondeuses en 1999 comporte une perte de 7,0 millions $ pour l'année, tandis que le contingent supplémentaire de 810 274 pondeuses proposé occasionnera une perte supplémentaire de 15,0 millions $ par année. Selon le Manitoba, ces oeufs pourraient être produits dans le cadre du programme « Produire aux fins de » sans frais, sans incidence financière, pour le régime de gestion de l'offre.

B) Si le Conseil détermine qu'il est approprié pour l'OCCO d'accroître les contingents pour satisfaire la demande de produits industriels, les signataires du Manitoba sont d'avis que les contingents ne peuvent pas être augmentés sur la base de considérations non pertinentes.

L'augmentation proposée pour le contingent en sus de la base a pour objet de satisfaire la demande croissante des transformateurs d'oeufs et non pas celle des oeufs de consommation. La répartition proposée par l'Office pour cet autre contingent en sus de la base est fondée sur un rapport pondeuses-population (population de la province). Les facteurs pertinents à considérer sont énoncés dans les cadres législatif et réglementaire qui régissent le régime, c.-à-d. la *Loi sur les offices des produits agricoles* et le plan de commercialisation annexé à la Proclamation de l'Office. Par conséquent, l'utilisation d'un rapport pondeuses-population comme base de la modification proposée pour le Règlement sur le contingentement constitue, de l'avis du Manitoba, un facteur non pertinent.

Comme les signataires du Manitoba l'ont fait remarquer, la seule disposition de la Loi qui porte sur le contingent en sus de la base et les critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation ont tous trait à l'économie de marché (avantage comparé de production, frais comparés de transport) ou aux réalités du marché (importance de la croissance, sous-production antérieure, faisabilité d'un accroissement de la production). Les signataires du Manitoba allèguent de plus que l'OCCO lui-même a reconnu qu'il a fondé sa répartition sur le rapport pondeuses-population de chaque province. Ce critère est complètement exclu des types de critères énoncés dans la Loi et la Proclamation. Qui plus est, l'OCCO n'a pas le droit d'utiliser quelque élément non pertinent pour effectuer sa répartition et n'a d'ailleurs invoqué aucun motif crédible indiquant que la répartition proposée allait promouvoir l'efficacité du marché ou est de quelque autre façon nécessaire pour protéger les intérêts des consommateurs ou des producteurs. De fait, il est essentiellement reconnu que la répartition du contingent de façon à satisfaire la demande de produits industriels est moins efficace que les autres méthodes et que les frais supplémentaires seront refilés aux producteurs ou aux consommateurs.

C) **Si le contingent devait être augmenté et si le Conseil déterminait que le rapport pondeuses-population est pertinent, les signataires du Manitoba sont d'avis que l'OCCO n'a pas utilisé de bonne foi et de façon raisonnable les critères énoncés aux articles 21 et 23 de la Loi et à l'article 4 de la Proclamation.**

Les signataires du Manitoba croient que l'OCCO ne peut pas avoir raisonnablement utilisé les critères en sus de la base pour établir la répartition du contingent. Cette position est fondée sur le fait que l'Office, dans sa répartition proposée, accroît le contingent de la région de l'Atlantique de 46 801 pondeuses. Il n'y a aucun transformateur dans cette région et les coûts de production y sont plus élevés que la moyenne nationale. La production supplémentaire devra être achetée par l'Office dans le cadre de son programme de produits industriels et transportée en Ontario et au Québec aux fins de transformation, ce qui comporte des frais supplémentaires de transport. Dans le passé, la région de l'Atlantique a en outre vendu des contingents dans le cadre du programme d'« échange national de contingents », et les signataires du Manitoba craignent qu'éventuellement une partie de cet autre contingent en sus de la base ne déborde dans le programme d'échange, donnant ainsi un avantage fortuit à certains producteurs.

En outre, la répartition proposée n'accorderait au Manitoba, qui est une province à faible coût et où s'est établi le plus grand transformateur du pays, aucun contingent supplémentaire. Les signataires du Manitoba soulignent en outre un certain nombre d'autres lacunes dans le programme de produits industriels qu'exploite l'Office.

Selon les signataires du Manitoba, même si l'Office a affirmé dans sa lettre du 5 avril 2000 que [traduction] « les administrateurs de l'OCCO avaient réellement, comme ils en

avaient l'intention, tenu compte des critères en sus de la base pour effectuer la répartition du contingent », il n'existe aucune explication de la façon dont le contingent proposé est conforme à cette considération. Dans ces circonstances, la seule conclusion raisonnable est que l'OCCO a pris sa décision sans égard aux critères prescrits.

D) **La répartition proposée pour le contingent en sus de la base pour approvisionner en oeufs les transformateurs canadiens est contraire aux dispositions de l'article 21 de la Loi.**

Les signataires du Manitoba allèguent que le contingent en sus de la base proposé ne contribue pas à promouvoir la vigueur, l'efficacité, l'efficience et la compétitivité de la commercialisation dans l'industrie car l'accroissement du contingent est attribué à des secteurs où n'existe aucune usine de transformation. Des frais supplémentaires de transport seront encourus pour apporter ces oeufs aux usines de transformation dans d'autres provinces. Les transformateurs situés au Manitoba, qui ne recevront aucun contingent supplémentaire selon cette proposition, devront recourir aux produits importés pour satisfaire leurs besoins ou bien l'OCCO devra acquitter des frais supplémentaires de transport pour apporter ces oeufs aux usines.

En outre, ils prétendent que le contingent en sus de la base proposé par l'Office ne tient pas compte des intérêts des producteurs et des consommateurs car il impose un fardeau financier supplémentaire de 15,0 millions $ par année aux producteurs et aux consommateurs d'oeufs de table. Si on ajoute cette somme à celle de 7,0 millions $ associée au contingent en sus de la base de 430 000 pondeuses attribué pour 1999, cela signifie au total un fardeau financier supplémentaire de 22,0 millions $ annuellement.

Redressement demandé

Les signataires du Manitoba demandent au Conseil :

i) de refuser d'approuver au préalable la modification proposée au Règlement sur le contingentement;

ii) de ne pas approuver quelque modification à l'Ordonnance sur les redevances à payer, qui serait destinée à acquitter le coût de l'élimination des produits industriels associé aux contingents en sus de la base;

iii) d'obliger l'OCCO à répondre aux demandes actuelles présentées par les transformateurs dans le cadre de programmes qui ne nécessitent aucun contingent en sus de la base et qui respectent les dispositions de l'article 21 de la Loi.

POSITION DES SIGNATAIRES DE LA SASKATCHEWAN

La position des signataires de la Saskatchewan est essentiellement que les mesures prises par l'OCCO ne sont pas conformes à l'entente de St. Andrews, ni avec les meilleurs conseils reçus des consultants engagés par l'Office concernant les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ni aux modalités appropriées de répartition du contingent.

Entente de St. Andrews

Selon la Saskatchewan, l'entente de St. Andrews prévoyait que tout accroissement du contingent serait effectué après une étude indépendante visant à évaluer le concept des programmes « Produire aux fins de » par rapport à des facteurs comme la salubrité et la compatibilité aux règles de l'OMC. Une fois l'étude effectuée, l'OCCO a fait peu d'effort pour attribuer des contingents dans le cadre des programmes « Produire aux fins de », même si l'étude avait conclu que de tels programmes pouvaient effectivement fonctionner hors du régime intérieur de commercialisation des oeufs. En outre, la Saskatchewan affirme qu'il n'existe aucune preuve laissant croire que le comité exécutif de l'OCCO ait appliqué la recommandation du consultant selon laquelle les besoins exprimés par les transformateurs devaient être vérifiés.

La Saskatchewan allègue que l'OCCO a l'intention d'attribuer un contingent de 810 273 pondeuses pour satisfaire les besoins des transformateurs pendant que les approvisionnements des transformateurs du Manitoba sont insuffisants. De toute façon, l'entente de St. Andrews précisait que tout accroissement du contingent ne pouvait dépasser le plafond national de 400 000 pondeuses.

Cette province prétend en outre que la méthode de répartition utilisée par l'OCCO comporte une lacune car elle ne tient pas convenablement compte de la croissance du marché de la transformation. La Saskatchewan s'attend à ce que l'OCCO élabore une politique de répartition qui respecte la capacité de la province à approvisionner en produits industriels au plus bas coût les transformateurs qui désirent développer davantage les marchés des oeufs de transformation. Il n'y a aucun doute que la future croissance de l'industrie des oeufs se fera dans le marché des oeufs de transformation et des produits à valeur ajoutée, et l'incapacité de profiter de cette croissance mettra en péril tout le régime.

Conseils des consultants

La Saskatchewan invoque le rapport JRG-2 intitulé « Modification de la politique d'exportation d'oeufs de l'OCCO afin d'améliorer les politiques commerciales et les conséquences sur les programmes provinciaux » préparé pour cet office en janvier 2000, dans lequel il est indiqué que la représentante au commerce des États-Unis croit que la politique actuelle d'exportation de l'OCCO constitue un obstacle au commerce. L'étude du JRG-2 offre quatre options pour satisfaire aux besoins croissants des transformateurs tant pour le marché intérieur que pour le marché des exportations et elle souligne le fait que l'élaboration d'un programme « Produire aux

fins de » compatible aux règles de l'OMC était réalisable avec des incidences relativement faibles sur le régime de commercialisation des oeufs. Malgré ce fait, l'OCCO a choisi d'accroître le contingent intérieur sur la base des besoins exprimés par les transformateurs, ce qui était accompagné d'un relèvement du prélèvement destiné à l'élimination des produits industriels. En outre, le rapport indiquait que l'OCCO devrait attribuer une certaine production aux provinces où sont situés les transformateurs (ou à proximité). La Saskatchewan, qui est située près du transformateur manitobain, et le Manitoba n'ont reçu pratiquement aucun contingent.

La Saskatchewan a réitéré que l'une des recommandations de l'étude JRG-2 était que les programmes « Produire aux fins de » soient centrés sur la satisfaction des besoins exprimés par les transformateurs pour les marchés intérieur et d'exportation. Les signataires de la Saskatchewan croient que toute future répartition devrait être effectuée selon le concept « Produire aux fins de » et que le concept d'auto-suffisance financière nécessiterait qu'on n'applique aucun prélèvement national supplémentaire.

Modalités de répartition

La Saskatchewan prétend que les décisions de répartition du contingent prises par l'OCCO ne sont pas conformes au paragraphe 23(2) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* et à l'alinéa 4(1)*c*) de la Proclamation de l'Office. Ces deux dispositions ont trait à l'utilisation de l'avantage comparé de production. La Saskatchewan affirme qu'il n'y a aucune indication que l'OCCO ait tenu compte du principe de l'avantage comparé lorsqu'il a élaboré sa proposition de contingentement. Les résultats d'une étude sur le coût de production effectuée par le Centre George Morris ont été présentés pour montrer que la Saskatchewan était l'un des secteurs de l'Amérique du Nord dont le coût de production est le plus faible.

La Saskatchewan considère que la méthode utilisée par l'OCCO pour la répartition du contingent est arbitraire et se dit fortement préoccupée par l'absence d'une formule de répartition qui régirait les décisions d'une période de temps à l'autre. Bien que le consensus atteint à St. Andrews a établi la nécessité que les répartitions soient sensibles aux plus récentes statistiques sur le rapport pondeuses-population, ce facteur était destiné à servir à la répartition sur une base intérimaire seulement et non pas à constituer le seul moyen d'attribuer la croissance pour l'année 2000. Si l'OCCO avait établi le contingent global à partir des besoins des transformateurs, les répartitions subséquentes devraient répondre aux besoins vérifiables des transformateurs. La Saskatchewan conteste la façon dont l'OCCO peut justifier l'utilisation du rapport pondeuses-population pour déterminer la demande du secteur de la transformation.

En dernier lieu, la Saskatchewan affirme que la répartition de l'Office est mal conçue et peut surestimer le niveau actuel de la demande d'oeufs à l'échelle du Canada. En outre, le Saskatchewan Agri-Food Council croit que le rythme croissant d'interfinancement du marché des oeufs de transformation au moyen du prélèvement à la consommation n'est pas durable. La Saskatchewan fait remarquer que les provinces qui ont abandonné une partie de leur contingent dans le cadre du programme national d'échange de contingents recevraient un autre

accroissement au moyen de la répartition proposée par l'Office. Ces accroissements exacerberaient le coût de l'élimination des oeufs excédentaires dans ces provinces, ce qui accentuerait le problème.

Redressement demandé

La Saskatchewan demande que le Conseil refuse d'approuver au préalable la modification proposée par l'OCCO à son Règlement sur le contingentement, ainsi que toute modification subséquente de l'Ordonnance sur les redevances à payer visant à acquitter les frais découlant du Règlement sur le contingentement. Elle demande aussi au Conseil d'amener l'OCCO à utiliser le principe de l'avantage comparé de production comme le requiert le paragraphe 23(2) de la Loi, d'adopter les recommandations des rapports JRG et de procéder à l'élaboration de programmes « Produire aux fins de » pour tous les futurs contingents.

RÉPONSE DE L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES OEUFS

L'Office déclare que le Règlement sur le contingentement proposé comprend trois volets : i) un contingent intérieur équivalant à 810 274 pondeuses, ii) la continuation du programme « Produire aux fins de » entrepris en 1999 et grâce auquel le Manitoba et l'Ontario ont reçu au total 900 000 pondeuses, et iii) un engagement à accroître le volume accordé dans le cadre du programme « Produire aux fins de » sous réserve de résolution d'un certain nombre de questions. Le premier volet résulte directement de l'entente de St. Andrews, tandis que le deuxième et le troisième visent clairement à élargir le programme « Produire aux fins de ».

Le mémoire de l'Office peut être résumé selon les rubriques suivantes : i) chronologie du processus et de la méthode utilisés pour déterminer le contingent proposé, ii) modalités d'utilisation des dispositions législatives et réglementaires, iii) problèmes non résolus concernant les programmes « Produire aux fins de », iv) norme d'examen appliquée par le Conseil et v) réponses à des questions particulières soulevées.

Processus et méthode utilisés pour déterminer le contingent

L'Office est actuellement aux prises avec un certain nombre de problèmes découlant de changements structurels dans l'industrie. Les programmes « Produire aux fins de » ont été élaborés en fonction du besoin de répondre à de nouvelles demandes du marché bien qu'on s'applique actuellement à résoudre certains problèmes.

L'OCCO a souligné le processus de règlement des différends mis en place à l'été 1999 avec l'aide de la firme Rana International Inc. en vue d'atteindre un consensus fondé sur les solutions aux problèmes existants. L'Office a particulièrement insisté sur l'entente conclue relativement à la répartition du contingent par l'Équipe de planification opérationnelle de l'industrie des oeufs, entente qui a par la suite été présentée aux membres de l'Office en juillet 1999 et est maintenant

appelée l'entente de St. Andrews. L'entente de St. Andrews a été entérinée par les administrateurs, y compris ceux du Manitoba et de la Saskatchewan, et elle comprend trois points clés pertinents à la présente plainte. Premièrement, le contingent de base attribué à toutes les provinces comprend la consommation intérieure à la fois des oeufs de table et des oeufs de transformation; deuxièmement, si un contingent intérimaire en sus de la base est nécessaire, il devrait être fondé sur le rapport pondeuses-population en utilisant une moyenne simple et les plus récentes statistiques disponibles; et troisièmement, aucune expansion immédiate du programme « Produire aux fins de » n'était contemplée avant que soit terminée une étude indépendante portant sur la salubrité et la viabilité. En outre, l'Office a fait remarquer que, en ce qui touche le contingent en sus de la base, des considérations similaires au rapport pondeuses-population ont été utilisées pour établir le contingent en sus de la base de quelque 430 000 pondeuses pour 1999.

Les programmes « Produire aux fins de » ont été reconnus par les administrateurs de l'Office comme un moyen de satisfaire de nouvelles demandes du marché. Suite à une étude effectuée par la firme JRG Consulting Group sur les programmes « Produire aux fins de » et déposée devant les administrateurs en novembre 1999, un certain nombre de préoccupations ont été soulevées, notamment en ce qui touche une attribution excessive de contingents dans le programme manitobain « Produire aux fins de » car une certaine partie des oeufs produits dans le cadre du programme « Produire aux fins de » a en réalité été utilisée pour approvisionner le marché intérieur des oeufs de consommation, ainsi que des préoccupations concernant les lois sur le commerce. Ces questions doivent être résolues avant que de tels programmes puissent être élargis.

L'Office a mentionné une série de lettres échangées avec le Conseil (résumées plus tôt dans le présent rapport), en particulier la préoccupation du Conseil concernant le critère en sus de la base énoncé au paragraphe 4(1) de la Proclamation. Lors d'une téléconférence tenue le 4 avril 2000, les administrateurs ont réaffirmé leur engagement envers les programmes « Produire aux fins de » sous réserve d'une résolution fructueuse des questions associées et ils ont indiqué que les critères en sus de la base avaient réellement été utilisés pour effectuer la répartition du contingent.

Dans sa réponse aux allégations du Manitoba concernant les incidences de la répartition proposée sur les prélèvements, l'Office reconnaît de possibles incidences financières. Toutefois, les questions financières doivent être évaluées dans le contexte des options pratiques qui sont ouvertes à l'Office et, de toute façon, les questions de prélèvement devraient être examinées dans le contexte des demandes de modification des taux de prélèvement. L'Office prévient qu'un certain nombre de facteurs exercent des incidences financières sur les contingents proposés, notamment les taux de change, les changements dans la demande du marché des oeufs de consommation et le prix des oeufs en Amérique du Nord.

Considération des exigences législatives et réglementaires

En réponse à la plainte déposée par le Manitoba et la Saskatchewan concernant l'utilisation des critères énoncés aux articles 21 et 23 de la Loi et au paragraphe 4(1) de la Proclamation, l'Office fait valoir que les critères ne s'appliquent pas individuellement mais plutôt qu'ils sont interreliés et qu'ils s'influencent mutuellement.

L'Office allègue que ses membres connaissent si bien les caractéristiques fondamentales du marché des oeufs qu'une répétition détaillée serait redondante au moment de la répartition du contingent et qu'ils utilisent chaque semaine les critères énoncés dans la Proclamation, même s'ils ne les récitent pas mot à mot. L'OCCO reconnaît que la répartition proposée constitue un compromis nécessaire pour tenir compte des demandes réelles exprimées par les secteurs des oeufs de consommation et des oeufs de transformation, ainsi que des coûts encourus pour les approvisionner. En pratique, les administrateurs ont soigneusement appliqué les critères lors de la répartition du contingent. En outre, l'OCCO affirme que l'application pratique et les incidences des critères ont été examinées tout au long du processus piloté par la firme Rana.

L'Office rappelle un certain nombre de décisions antérieures rendues par le Conseil lors de l'audience de plaintes, dans lesquelles était réitérée la souplesse accordée à l'Office dans son utilisation des critères, ainsi que l'opinion Molot qui soulignait la vaste marge de manoeuvre dont dispose l'Office dans l'utilisation des critères en sus de la base.

L'Office affirme que le processus menant à la répartition du contingent comprenait un examen attentif d'une vaste gamme de facteurs, dont les critères en sus de la base. En réponse aux accusations que la répartition est arbitraire et fondée sur des considérations non pertinentes, l'Office réplique qu'elles ne sont pas justifiées vu le grand effort consenti pour équilibrer les demandes concurrentes dans un cadre menant à un consensus après d'intensives consultations.

Problèmes concernant les programmes « Produire aux fins de »

En réponse aux signataires du Manitoba selon lesquels [traduction] « les parts du marché de base ne devraient pas être considérées pour satisfaire la demande de produits industriels », l'Office fait remarquer que le marché des oeufs au Canada est mentionné au singulier dans l'AFP et dans la Proclamation (liste des critères à utiliser pour la répartition du contingent). On ne trouve dans l'AFP ou dans les critères énoncés dans la Proclamation aucune référence à une collection de marchés ou à des catégories distinctes de marchés. L'Office reconnaît, toutefois, qu'à long terme les rendements sur les marchés des produits industriels sont trop faibles pour justifier l'approvisionnement sans limite d'oeufs que demandent les transformateurs. Voilà précisément la raison des programmes « Produire aux fins de », que l'Office s'est engagé à élargir.

Toutefois, il n'existe pas encore d'entente convenable entre toutes les provinces intéressées par les programmes « Produire aux fins de » relativement aux questions de salubrité, de sécurité et

d'observation des règles de l'OMC. Il serait prématuré d'élargir ces programmes avant d'avoir résolu ces questions.

Normes d'examen

La norme applicable à d'examen par le Conseil d'une décision d'un office visant à établir le contingent a été soulevée plus tôt dans le cadre de la latitude dont dispose l'Office dans la prise de telles décisions. Lorsqu'un office a agi de bonne foi et respecté les dispositions législatives et réglementaires, le Conseil a dans le passé accepté la décision de cet office et a accordé son approbation préalable.

Réponse aux questions particulières

Dans cette partie de son mémoire, l'Office reprend individuellement certaines allégations faites par les plaignants et y répond. Le nombre de points ainsi traités rend inopportun de résumer chacun d'eux dans la présente récapitulation.

Parmi les éléments les plus marquants, il y a la position de l'Office selon laquelle le prélèvement pour les produits industriels pourrait s'élever jusqu'à 0,24 $ la douzaine comme l'a avancé le Manitoba. Il s'agit d'une position spéculative qui devrait être traitée dans le contexte d'une demande de modification des taux de prélèvement. En réponse à la suggestion du Manitoba selon laquelle l'intégration du prélèvement dans le prix des oeufs pourrait réduire la demande d'oeufs de consommation, l'Office répond qu'aucune preuve à l'appui de l'élasticité de la demande n'a été déposée. L'Office réfute l'allégation du Manitoba prévoyant que la répartition accordant des accroissements à la région de l'Atlantique allait produire des effets néfastes et fait valoir que bon nombre des producteurs de cette région sont plus près des installations québécoises de transformation que les producteurs d'autres provinces ne le sont de leurs propres transformateurs.

L'Office réfute les allégations de la Saskatchewan selon laquelle premièrement les mesures prises par l'OCCO ne sont pas conformes à l'entente de St. Andrews et deuxièmement l'accroissement ne devrait pas dépasser 400 000 pondeuses. L'OCCO souligne que la première allégation n'a aucun fondement; quant à la deuxième, il n'y a jamais eu de suggestion visant à limiter l'augmentation à 400 000 pondeuses. En ce qui touche la position de la Saskatchewan selon laquelle les mesures prises par l'OCCO ne sont pas conformes aux conseils reçus des consultants qu'il a embauchés, l'Office fait remarquer qu'un appel devant le Conseil ne constitue pas un forum approprié pour régler les délicates questions touchant l'OMC. L'allégation que l'augmentation de la demande du secteur de la transformation (810 274 pondeuses) est arbitraire et pourrait être surestimée est sans fondement car ce chiffre est tiré directement des engagements contractuels des transformateurs.

SOMMAIRE DES POSITIONS DES INTERVENANTS

B.C. Marketing Board

Le BCMB appuie les prétentions des plaignants concernant la pratique d'accroître le prélèvement sur les oeufs de consommation pour financer la production destinée à satisfaire la demande du secteur de la transformation. Le BCMB accepte qu'une méthode visant à satisfaire la demande du secteur intérieur de la transformation soit de reconnaître l'existence d'un marché distinct et de l'approvisionner séparément du marché des oeufs de consommation. Le BCMB adopte la position que les signataires doivent négocier un nouvel AFP satisfaisant à la fois le marché des oeufs de consommation et l'expansion de l'industrie de la transformation intérieure. Le BCMB appuie la demande d'approbation préalable que l'OCCO a présentée au Conseil en vue de modifier son Règlement sur le contingentement, pourvu que l'AFP soit révisé.

B.C. Egg Marketing Board

Le B.C. Egg Marketing Board (BCEMB) soutient que la modification au contingent proposée par l'OCCO est conforme à la mission d'un office énoncée à l'article 21 de la Loi et respecte les critères de répartition du contingent en sus de la base énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation de l'OCCO. Les critères ont constitué un élément clé de l'élaboration de l'entente de St. Andrews. La formule reflète les compromis qu'ont acceptés par consensus les offices de commercialisation provinciaux. Le BCEMB demande au Conseil d'approuver au préalable la modification du contingent proposée par l'OCCO.

Alberta Egg Producers Marketing Board

L'Office albertain soutient qu'un règlement sur le contingentement est [traduction] « nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation » et qu'il incombe au Conseil de l'approuver. Selon l'Alberta, l'OCCO a reçu le mandat de veiller à la satisfaction des besoins intérieurs d'oeufs de consommation et de produits industriels. L'Office albertain est d'avis que l'OCCO a effectivement tenu compte des critères en sus de la base lorsqu'il a établi le contingent. En ce qui concerne le redressement demandé dans la plainte de la Saskatchewan (que le Conseil oblige l'Office à adopter les recommandations du rapport JRG-2), l'Alberta croit que le Conseil ne dispose pas des pouvoirs en ce sens. Selon l'Office albertain, si la Saskatchewan et le Manitoba ne sont pas satisfaits de l'AFP, que ces provinces proposent des modifications.

Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario

La Commission de l'Ontario incite le Conseil à approuver la modification proposée au Règlement sur le contingentement. La Commission de l'Ontario convient que l'OCCO n'a pas convenablement tenu compte des critères en sus de la base. L'Office ne respecte plus l'AFP depuis un certain temps; tous les signataires ont accepté cette pratique en continuant à participer au programme de commercialisation; et l'AFP doit être révisé en fonction des pratiques

actuelles. En outre, l'Ontario soutient que la répartition proposée ne satisfera qu'une partie des besoins totaux de l'Ontario. Toutefois, l'Ontario croit que cette répartition du contingent constitue une solution partielle à la satisfaction de ses besoins d'oeufs de transformation.

Commission ontarienne de commercialisation des oeufs

La Commission ontarienne allègue qu'elle doit recevoir un contingent supplémentaire pour satisfaire aux besoins de son marché et que le Conseil devrait approuver au préalable la modification proposée au Règlement sur le contingentement car il satisfait une partie des besoins actuels de la province. En outre, l'Ontario appuie le principe selon lequel les besoins supplémentaires du marché doivent être satisfaits au moyen de programmes comme « Produire aux fins de ». L'Ontario est d'avis que la base de la répartition du contingent proposée a été acceptée par consensus à St. Andrews.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Le ministère de l'Agriculture du Québec est préoccupé par la situation actuelle du secteur de la commercialisation des oeufs. Lors de la réunion des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture les 15 et 16 juillet 1998, il a été convenu que les accords fédéraux-provinciaux (AFP) dans le secteur de la volaille devaient être révisés. Le Conseil et les offices de commercialisation provinciaux ont proposé un plan de travail pour réaliser cet objectif. Les travaux de révision de l'Accord fédéral-provincial pour les oeufs n'ont pas encore débuté. Les problèmes actuels relativement à l'AFP des oeufs révèlent tout simplement un besoin pressant d'entreprendre le processus de révision de l'AFP, et ce processus devrait être entamé immédiatement. Entre temps, l'industrie canadienne des oeufs a cru nécessaire d'élaborer une entente en juillet 1999. Cette entente, que tous les offices de commercialisation provinciaux ont adoptée par consensus, faisait suite à un examen rigoureux des avantages et des désavantages de cette entente. À ce moment-là, cette entente constituait pour les partenaires de l'industrie la meilleure solution pour assurer l'exploitation efficace du régime canadien de commercialisation des oeufs.

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Selon la régie agricole québécoise, le Conseil devrait approuver la modification proposée par l'OCCO à son Règlement sur le contingentement, et cet Office devrait procéder à la révision de l'AFP pour y intégrer toute formule de répartition du contingent entérinée.

Fédération des producteurs d'oeufs de consommation du Québec

La Fédération résume l'historique de l'entente sur la formule de St. Andrews visant à réviser la répartition du contingent. Le régime de gestion de l'offre requiert qu'un règlement sur le contingentement soit en place pour assurer la commercialisation méthodique et la Fédération demande donc au Conseil de l'approuver. Selon la Fédération, le Conseil met trop l'accent sur le

libellé « nécessaire à l'exécution du plan de commercialisation » de l'alinéa 7(1)*d*) de la Loi et essaie de substituer son jugement à celui de l'OCCO.

Office de commercialisation des oeufs du Nouveau-Brunswick

L'Office de commercialisation des oeufs du Nouveau-Brunswick (OCONB) allègue que la plainte doit être limitée au nombre de pondeuses car l'entente de St. Andrews n'a pas fait l'objet d'un appel dans le délai prescrit et que toute contestation aurait dû être faite au moment de l'adoption de cette entente. L'entente de St. Andrews a été conclue par consensus et constitue une solution de rechange acceptable pour la répartition du contingent en sus de la base. La formule de répartition du contingent n'est qu'un aspect de l'entente de St. Andrews et ne devrait pas être examinée sans référence à ce cadre. L'OCONB allègue que les critères de répartition du contingent en sus de la base sont difficiles à interpréter, mais qu'en définitive ce sont les producteurs et non les ententes qui doivent prendre une décision pour la répartition du contingent.

Nova Scotia Natural Products Marketing Council

La régie agricole de la Nouvelle-Écosse appuie la modification proposée au Règlement sur le contingentement de l'OCCO car il donne à l'Office suffisamment de temps pour résoudre les questions concernant 1) la répartition et la gestion de la production pour les programmes « Produire aux fins de » et 2) l'élaboration d'un nouvel AFP.

Nova Scotia Egg and Pullet Producers' Marketing Board

Cet office soutient que l'entente de St. Andrews englobait un ensemble de points et que les plaignants ne devraient pas isoler un aspect particulier de cette entente.

Inovatech

Selon la société Inovatech, la croissance de l'industrie des oeufs de transformation pour le marché intérieur et le marché d'exportation est nécessaire à la prospérité de l'industrie des oeufs. Cette croissance doit être fondée sur de solides principes économiques qui reconnaissent la nécessité d'approvisionnements fiables à long terme et de prix compétitifs. De l'avis de cette société, la structure actuelle de prélèvement ne peut pas appuyer la croissance du secteur de la transformation. Inovatech est d'avis qu'une solution de rechange pourrait être de poursuivre l'élaboration des programmes « Produire aux fins de » qui ne nécessitent pas de prélèvement pour compenser les pertes encourues à la vente d'oeufs de transformation.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Considérant le nombre de questions juridiques soulevées au cours de l'audience de la plainte, le Comité saisira cette occasion pour exprimer ses commentaires concernant le rôle du Conseil en matière d'examen des règlements et ordonnances pris par les offices et concernant l'application des critères énoncés dans la Proclamation, notamment la latitude dont ils disposent en la matière. Ces commentaires seront suivis de remarques concernant le marché intérieur des oeufs de transformation, les programmes « Produire aux fins de » qu'élabore l'Office, le Règlement sur le contingentement proposé et la recommandation du Comité concernant l'approbation préalable de ce Règlement.

Rôle du Conseil en matière d'examen des ordonnances et règlements des offices

Les pouvoirs d'« approuver au préalable les règlements et ordonnances d'un office » sont conférés au Conseil national des produits agricoles aux alinéas *d*) et *e*) du paragraphe 7(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, chap. F-4 (LOPA) et sa modification L.C. 1993, chap. 3, qui se lisent comme suit :

> « 7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil :
>
> d) examine les projets d'ordonnances et de règlements des offices et qui relèvent des catégories auxquelles, par ordonnance prise par lui, le présent alinéa s'applique, et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en oeuvre;
>
> e) examine les ordonnances et les règlements pris par les offices et qui ne relèvent pas d'une catégorie d'ordonnances ou de règlements à laquelle l'alinéa d) est applicable, et soit les approuve, lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances ou règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en oeuvre, soit, dans le cas contraire, peut, par ordonnance, les annuler en tout ou en partie ».

Ces pouvoirs devraient être interprétés de concert avec la mission qu'assume le Conseil en vertu de l'article 6 de la Loi :

> « 6. (1) Le Conseil a pour mission :
>
> a) de conseiller le ministre sur les questions relatives à la création et au fonctionnement des offices prévus par la présente loi en vue de maintenir ou promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole;

b) de contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés aux articles 21 ou 41, selon le cas;

c) de travailler avec les offices à améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles offerts sur les marchés interprovincial, d'exportation et, dans le cas d'un office de promotion et de recherche, sur le marché d'importation ainsi que des activités de promotion et de recherche à leur sujet.

Autres fonctions

(2) Dans l'exécution de sa mission, le Conseil consulte régulièrement les gouvernements de toutes les provinces ayant intérêt à la création ou à l'exercice des pouvoirs d'un ou de plusieurs offices dans le cadre de la présente loi, ou tout organisme créé par le gouvernement d'une province pour exercer des pouvoirs semblables à ceux du Conseil en matière de commerce des produits agricoles à l'intérieur de cette province. »

Selon les dispositions prévues aux alinéas du paragraphe 7(1) de la Loi, le Conseil « examine les projets d'ordonnances et de règlements...et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ». Implicitement, cela signifie que, comme condition essentielle du processus d'approbation, le Conseil doit premièrement être convaincu à cet égard et, une fois qu'il est ainsi « convaincu », il doit, comme le requiert la Loi, approuver les ordonnances ou règlements à l'examen. La détermination de ce que le Conseil requiert pour être « convaincu » demeure du seul ressort du Conseil. Bien que la capacité de définir cette exigence souligne la latitude de ce pouvoir discrétionnaire, sa portée n'en est nullement limitée.

La portée et les limites du pouvoir discrétionnaire du Conseil concernant le processus d'approbation en vertu des alinéas 7(1)*d*) et *e*) de la Loi ont fait l'objet d'une opinion juridique donnée en janvier 2000 par M. Henry Molot du ministère de la Justice du Canada. Voici dans les paragraphes suivants les éléments pertinents de son opinion.

[traduction] « Il est implicite, selon la décision rendue par la juge Simpson dans l'affaire *Alberta Egg and Fowl Marketing Board v. Canada (Minister of Agriculture)* (1995), 98 F.T.R. 1 à 21, que le pouvoir discrétionnaire du Conseil en vertu de l'alinéa 7(1)*d*) est limité par la loi qui lui accorde son pouvoir discrétionnaire. Cette décision confirme que le Conseil pourrait dépasser le libellé de l'alinéa 7(1)*d*) et se prévaloir d'autres dispositions de la Loi concernant les activités des offices que le Conseil est tenu de superviser conformément à la loi. Dans cette affaire, la question était de savoir si les intérêts des consommateurs constituaient un facteur dont le Conseil devait tenir compte pour approuver l'ordonnance sur les redevances à payer de l'Office. La cour a conclu que c'était un facteur valide dont devait tenir compte le Conseil « bien que

l'ordonnance soit par ailleurs nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation d'un office » (à 21).

Il ne semble guère subsister de doute qu'en vertu des alinéas *d*) et *e*) du paragraphe 7(1) de la Loi les responsabilités qu'assume le Conseil relativement aux ordonnances et aux règlements d'un office sont censées être définies par rapport aux dispositions des ordonnances et des règlements. En vertu de ces deux alinéas, le Conseil a l'obligation d'« examiner [tous] les projets d'ordonnance et de règlement ». Il est très improbable que l'intention du Parlement était de contraindre le Conseil à examiner la simple existence d'une ordonnance ou d'un règlement.

À cet égard, le texte anglais de la Loi utilise le mot « review », qui peut être défini comme « to view, inspect, or examine a second time or again » (**SHORTER OXFORD ENGLISH DICTIONARY**). Il est donc implicite que cette activité constitue « the act of looking over something (again) with a view to correction or improvement » (**SHORTER O.E.D.**). Dans le texte français des deux alinéas qui imposent cette tâche, on utilise le verbe « examiner ». La première définition de ce mot dans **LE PETIT ROBERT** est :

> « 1° Considérer avec attention, avec réflexion. V. **Considérer, étudier, inspecter, observer, rechercher**. *Examiner qqch. Pour apprendre, connaître, savoir. Examiner les qualités et les défauts, la valeur de qqch.* (V. **Apprécier, critiquer, estimer, évaluer, juger, supputer; éprouver, essayer, expérimenter**).... *Examiner sérieusement, avec attention, à fond.* V. **Analyser, approfondir, disséquer**.... ».

L'objet de l'examen ou de la revue, ce sont les « ordonnances et règlements ». Comme le but d'un tel examen est essentiellement de procéder à une « correction ou amélioration » et, dans l'ordre, « estimer, évaluer, juger » et « analyser, approfondir, disséquer », il ne subsiste guère de doute que c'est le contenu des ordonnances et des règlements qui doit faire l'objet de l'examen ou de la revue.

Cette conclusion est confirmée par les autres dispositions des deux alinéas, qui confèrent au Conseil le pouvoir discrétionnaire d'approbation s'il est convaincu « que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ». Comment pourrait-on commencer l'évaluation à savoir si une ordonnance ou un règlement est « nécessaire[s] à l'exécution du plan de commercialisation » à moins d'examiner ses dispositions?

La structure de la Loi semble conforme à l'interprétation la plus sensée du paragraphe 7(1)*b*) qui prescrit que le Conseil « examine toute modification d'un plan de commercialisation ... ainsi que tout projet de plan de commercialisation.... ». Dans quel genre de cadre juridique ces fonctions d'examen doivent-elles être exercées? Quels sont les buts de cet examen? Quels sont les éléments dont le Conseil doit tenir compte? On pourrait rappeler que, dans l'affaire *Alberta Egg and Fowl Marketing Board v. Canada (Minister of Agriculture)*, la Cour fédérale - Division de première instance a établi que le Conseil devait tenir compte des éléments de la « mission » conférée au Conseil à l'article 6 de la Loi. Les facteurs et les buts qui sont énoncés à cet article

comprennent « maintenir ou promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole » (alinéa 6(1)*a*)); contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés à l'article 21 (alinéa 6(1)*b*)); « travailler ... à améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles offerts sur les marchés interprovincial, d'exportation » (alinéa 6(1)*c*)). Pour effectuer un « examen » valable au sein de ce cadre de buts et de considérations, il faut évaluer le contenu des modifications et du plan proposé. »

Une autre question qui vaut la peine d'être soulevée est de déterminer si les problèmes découlant du refus d'approuver une ordonnance ou un règlement proposé par un office devraient faire partie des facteurs dont tient compte le Conseil dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'alinéa 7(1)*d*). L'hypothèse factuelle sur laquelle est fondée cette question est que l'absence d'une ordonnance ou d'un règlement, qui jusqu'à ce point a servi de base à la mise en oeuvre du plan de commercialisation, est susceptible de perturber ou de rendre incertaine pendant quelque temps la mise en oeuvre du plan. Cela implique que tout changement important dans le régime antérieur régissant la mise en oeuvre d'un plan de commercialisation apportera l'incertitude. Mais en plus, un plan de commercialisation est changé par l'approbation de toute nouvelle ordonnance ou de tout nouveau règlement. Cette incertitude ou perturbation dans la mise en oeuvre d'un plan de commercialisation suite à l'approbation d'une nouvelle ordonnance ou d'un nouveau règlement serait-elle suffisante pour refuser d'approuver cette ordonnance ou ce règlement en vertu de l'alinéa 7(1)*d*).

Une telle interprétation de la Loi doit être effectuée de concert avec la mission conférée au Conseil en vertu de l'article 6 et de la mission conférée aux offices à l'article 21. La nature en constante évolution de l'économie canadienne, du secteur agricole de cette économie et des divers marchés des produits agricoles réglementés en vertu de la Loi est manifeste. Il s'ensuit que la commercialisation et la production de ces produits ne peuvent pas rester statiques si les marchés de ces produits doivent rester économiquement viables et dynamiques. Par conséquent, la volonté et la nécessité de s'adapter au changement continu dans le mode de production et de commercialisation de ces denrées font partie intégrante de l'industrie. C'est ce qui ressort des articles 6 et 21 de la Loi, qui prescrivent tous deux que le Conseil et les offices assument la responsabilité d'examiner et de réévaluer sur une base continue les fonctions qu'ils lui confèrent. Il n'y aurait guère lieu d'accomplir de telles activités d'examen et de réévaluation si la Loi n'habilitait pas le Conseil à produire des changements dans le plan de commercialisation et dans la façon de le mettre en oeuvre. Si on veut une confirmation supplémentaire dans la Loi, l'alinéa 7(1)*b*) s'applique expressément à « toute modification à un plan de commercialisation ».

Toutefois, l'incertitude et la perturbation qui pourraient résulter du refus d'approuver une ordonnance ou un règlement d'un office peuvent être comparées aux répercussions potentiellement néfastes qu'aurait sur la fonction « de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés... de façon en accroître l'efficacité et la compétitivité » (paragraphe 21*a*) de la Loi) l'approbation du contenu ou des dispositions de l'ordonnance ou du règlement en question. Autrement dit, l'évaluation de la possibilité que l'ordonnance ou le règlement en question soit ou non « nécessaire à l'exécution du plan de

commercialisation » découle et est fonction du contenu ou des dispositions de cette ordonnance ou de ce règlement, et non pas de la présence ou de l'absence de cette ordonnance ou de ce règlement.

Application des critères énoncés dans un plan de commercialisation

Lorsque l'OCCO répartit un contingent, il doit tenir compte non seulement des éléments généraux de la mission énoncée à l'article 21 de la Loi mais aussi du critère énoncé à l'article 23 de la Loi et de tout autre critère que peut prescrire son plan de commercialisation. Le paragraphe 23(1) établit la façon dont un plan de commercialisation peut établir un contingent de « base » afin de déterminer en vertu du paragraphe 23(2) le moment où les « quotas additionnels » sont attribués; cela est alors possible seulement quand l'office a pris en compte le principe de l'avantage comparé de production. Bien que l'utilisation du mot « shall » dans la version anglaise du paragraphe 23(2) puisse laisser croire que l'application de ce principe est obligatoire, cet aspect prescriptif est atténué par le mot « consider », qui ne nécessite que son examen. Voici comment le **BLACK'S LAW DICTIONARY** définit le mot « consider » :

> « To fix the mind on, with a view to careful examination; to examine; to inspect. To deliberate and ponder over. To entertain or give heed to. »

Considérant que le contexte dont découle cette obligation comporte la prise de règlements et d'ordonnances, on pourrait présumer qu'un office puisse ainsi être tenu en vertu de cette disposition d'examiner soigneusement ce principe afin de déterminer si et dans quelle mesure ce principe doit être appliqué. Au paragraphe 23(2), rien ne laisse entendre qu'il soit interdit à un office, une fois cette tâche accomplie, de décider que le principe ne s'applique guère ou pas au processus de répartition.

La mesure et la façon dont les autres critères énoncés dans un plan de commercialisation doivent être appliqués découlent du libellé du plan lui-même. Dans le cas de l'OCCO, le plan de commercialisation prévoit au paragraphe 4 que, pour l'attribution d'un contingent en sus de la base, l'Office doit avoir « pris en considération » cinq critères énumérés (dont l'avantage comparé de production). Que cette disposition soit identique ou synonyme avec l'obligation de « tenir compte de » (ou « consider ») énoncée au paragraphe 23(2) de la Loi, cela demeure en ce moment une question de conjecture. Une simple lecture pourrait laisser croire que chacun de ces critères doit intervenir dans l'attribution du contingent en sus de la base, bien que le libellé ne requière aucune « pondération » et n'empêche pas l'élaboration ni l'application de quelque autre critère plus approprié.

Comme les parties l'ont fait remarquer à l'audience, les décisions antérieures du Conseil laissent une grande latitude à un office dans l'application des critères énoncés dans le plan de commercialisation. On pourrait donc dire que ces décisions ont avec le temps établi les règles de pratique pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires d'un office en matière de prise de règlements sur le contingentement. Cela laisse croire que la disposition de la Loi exigeant que le

Conseil soit « convaincu » est satisfaite lorsque le Conseil a conclu que le contenu de l'ordonnance ou du règlement proposé atteint un certain seuil approprié aux critères énoncés dans le plan. Autrement dit, le Conseil n'a pas dans le passé exigé que les offices démontrent que les ordonnances proposées soient les meilleures ordonnances possibles pour réglementer l'industrie. Il a seulement exigé que ces ordonnances se situent dans une plage conforme au plan de commercialisation et à la Loi. Bien que, aux fins de constance, cette règle de pratique ne devrait pas être modifiée sans raison valable, il ne faut cependant pas la considérer comme immuable mais plutôt comme assujettie à modification et à évolution selon les changements dans les circonstances.

Quelles que soient la situation actuelle ou les pratiques antérieures, les pouvoirs discrétionnaires accordés à un office, tout comme au Conseil, ne peuvent pas être considérés comme illimités. Dans chaque cas, il faut considérer que ces pouvoirs sont délimités par la mission énoncée à l'article 21 de la Loi. Lorsqu'un office élabore des critères différents de ceux qui sont énoncés dans son plan ou lorsque les critères énoncés dans ce plan sont appliqués de façon qui produit un effet contraire à la mission énoncée à l'article 21, alors les mesures prises par cet office peuvent être considérées comme déraisonnables.

Lorsque les mesures comprennent la prise d'une ordonnance ou d'un règlement, il incombe au Conseil d'effectuer cette détermination et d'exercer une fonction de contrôle envers l'office afin de préserver les intérêts de ceux que les dispositions proposées peuvent affecter. Vu le potentiel manifeste qu'un office se trouve dans une situation de conflit d'intérêt, le Conseil ferait preuve de négligence dans l'exercice des fonctions que lui confère la loi s'il s'en remettait entièrement à la compétence d'un office pour déterminer s'il est « convaincu ». Par contre, s'il sollicite et examine les commentaires des parties touchées ou affectées, le Conseil effectue de façon responsable une évaluation impartiale des ordonnances ou règlements proposés par un office. En fin de compte, il incombe au Conseil seulement de déterminer la source, la nature et le niveau de preuve ou de témoignage requis pour être convaincu que l'ordonnance ou le règlement proposé a atteint le seuil nécessaire à son approbation.

Marché intérieur de la transformation

Les signataires du Manitoba et de la Saskatchewan ont suggéré qu'un accroissement du contingent (en sus de la base) pour satisfaire les besoins du marché intérieur (pour les oeufs de consommation et les oeufs de transformation) ne constitue pas un moyen efficace d'accomplir la tâche. Ces deux provinces ont fait remarquer qu'il existe des solutions de rechange pour satisfaire la demande intérieure, et la Saskatchewan a particulièrement mentionné l'utilisation des programmes « Produire aux fins de » à cette fin. Selon les témoignages, étant donné que le secteur intérieur de la transformation d'oeufs poursuit son expansion pendant que la demande d'oeufs de consommation reste relativement stable, le montant de la subvention requise pour combler l'écart entre le prix de rachat et le prix de vente aux transformateurs continuera à croître. Ce constant interfinancement réduit la compétitivité des oeufs de consommation au profit des oeufs de transformation, ce qui n'est pas une situation durable à la longue.

Pour résoudre ce problème, on pourrait raisonnablement alléguer que l'OCCO a été établi en 1972 pour mettre en oeuvre un régime de commercialisation méthodique pour les oeufs de consommation. Toutefois, à cause de fluctuations dans la demande pour les oeufs de consommation durant une année et de la nature relativement stable de la production, il se produisait des excédents qui étaient acheminés à une relativement petite industrie intérieure de la transformation. Depuis lors, le secteur de la transformation a connu une expansion considérable, tout comme d'ailleurs le montant du prélèvement nécessaire pour combler l'écart des ventes aux transformateurs d'oeufs. En 1977, le prélèvement était de 2,5 cents la douzaine, tandis qu'il est maintenant de 14,4 cents et augmentera de nouveau considérablement.

Au cours des deux dernières décennies, on a beaucoup discuté de la nature du marché desservi par l'Office, des limites au montant de l'interfinancement et des responsabilités respectives des consommateurs et des producteurs en matière de financement du programme de produits industriels. De nombreux comités, groupes de travail et équipes spéciales ont étudié ces questions, mais aucun n'a produit de résultats concluants avec retombées à long terme. Le dernier, appelé Groupe consultatif sectoriel sur les oeufs (ou SAGE), a obtenu un consensus en 1994 concernant une proposition complexe qui était conçue pour une période quinquennale débutant en 1995 et établissait un certain nombre de plafonds aux prélèvements selon les quantités excédentaires et les responsabilités respectives des producteurs et des consommateurs en matière de financement du prélèvement. Cette entente a été abandonnée trois ans après sa mise en oeuvre. Depuis lors, la majorité de l'écart entre le prix de rachat et le prix de vente aux transformateurs pour les besoins intérieurs est comblée par les consommateurs d'oeufs de table.

Dans une décision rendue par la Cour fédérale en 1995 (mentionnée plus tôt), madame le juge Simpson a établi que l'Office a le droit d'inclure dans sa formule de coût de production (CDP) un élément appelé prélèvement pour les produits industriels, dont le niveau est suffisant pour acquitter le coût des ventes sur le marché de la transformation pour des fins intérieures, étant entendu que ce montant est récupérable au moyen du prix au producteur. En outre, la Cour a conclu que la mandat de l'OCCO laissait peu de latitude pour apaiser les préoccupations concernant le prix des oeufs au niveau du détail ou de la consommation car l'OCCO n'a aucun pouvoir en matière de fixation des prix. L'intention était d'appliquer la formule de CDP de façon à ce que le prélèvement pour l'élimination des produits industriels constitue la seule source de fonds nécessaire pour acquitter le coût du programme d'élimination des oeufs excédentaires aux besoins du marché intérieur de l'Office.

Le paragraphe 10(2) de la Proclamation de l'Office précise que :

> 10(2) Les redevances imposées par une ordonnance ou un règlement mentionné au paragraphe (1) doivent être fixées aux niveaux voulus pour assurer chaque année à l'Office une recette suffisante pour couvrir le montant estimatif de ses frais d'administration et de commercialisation, pour l'année. (Notre souligné)

De concert avec la décision du tribunal mentionnée ci-dessus, le paragraphe 10(2) de la Proclamation établit la base juridique du financement intégral au moyen d'un prélèvement sur les oeufs de consommation pour acquitter le coût du programme qu'applique l'Office pour éliminer les produits industriels, qui sont ensuite vendus sur le marché intérieur. Toute dérogation à ce principe nécessiterait une modification de l'Accord fédéral-provincial (AFP) ou de la Proclamation ou de ces deux documents. En l'absence d'une modification, les préoccupations concernant le niveau du prélèvement pour les produits industriels doivent être examinées en fonction du Règlement sur le contingentement de l'Office car ce texte réglementaire établit effectivement le niveau estimatif de la production qui sera excédentaire aux besoins des oeufs de consommation et donc admissible au programme des produits industriels. Quand le Conseil approuve un règlement sur le contingentement particulier, il est en pratique tenu d'approuver au préalable une ordonnance sur les redevances à payer, dont le but principal est de recueillir un montant suffisant pour éliminer les excédents qui découleront de cette décision.

Actuellement, il n'existe pas de consensus entre les parties signataires concernant la partie exacte des besoins du marché intérieur de la transformation qui devrait être financée par l'Office au moyen de son programme de produits industriels. La Saskatchewan a suggéré que toute croissance supplémentaire de la demande du secteur intérieur de la transformation devrait être satisfaite au moyen des programmes « Produire aux fins de » et sans prélèvement connexe pour l'élimination des excédents, tandis que le Manitoba allègue qu'aucun contingent en sus de la base ne devrait être accordé pour satisfaire les besoins du marché intérieur ou du marché d'exportation. D'autres provinces peuvent préférer les dispositions actuelles selon lesquelles tout produit acheminé au secteur intérieur de la transformation est pris en charge par le programme d'élimination des excédents de l'Office.

Bien que le Conseil ait reçu le mandat de superviser les activités des plans de commercialisation et d'examiner les politiques proposées par un office qui peuvent servir de fondement aux ordonnances et règlements de cet office, le Conseil n'a pas reçu le pouvoir indicatif unilatéral d'imposer sa décision à un office concernant les questions comme la nécessité de déterminer la mesure dans laquelle l'industrie intérieure des oeufs de consommation devait être desservie. Le Comité est convaincu que la production d'un nombre supplémentaire de 810 274 pondeuses est requise par le marché intérieur de la transformation. À long terme, la question de savoir si la production doit venir de sources intérieures (et quelle que soit sa source de financement) ou d'importations doit être résolue par les signataires au moyen d'une modification appropriée de leur AFP. Il faut aussi résoudre la question des critères en sus de la base contenus dans le plan de commercialisation. Que les critères existants soient ou non les plus pertinents pour satisfaire aux besoins des transformateurs, cela reste à déterminer. L'OCCO devrait s'efforcer d'examiner cette question et d'apporter les modifications nécessaires. Comme il y a actuellement un processus en cours pour réviser et renouveler l'AFP, le Comité recommande fortement que cette question soit examinée rigoureusement et résolue dans le cadre de ce processus afin de mettre un terme à ce débat qui dure depuis longtemps.

Jusqu'à ce que cette question soit résolue, le Comité propose que la détermination des prix au producteur soit de compétence provinciale. Pour les provinces signataires qui sont fortement préoccupées par le niveau ou la croissance du prélèvement pour l'élimination des produits industriels, la question continue à être du ressort des provinces, que le montant soit entièrement ou partiellement récupérable au moyen du prix au producteur.

Entre temps, le Comité accepte les besoins de production pour un nombre supplémentaire de 810 274 pondeuses car il existe des précédents en matière de production pour le marché intérieur de la transformation. Néanmoins, le Comité exprimera un commentaire plus loin dans le présent rapport concernant la façon dont l'Office a réparti le contingent supplémentaire entre les provinces membres.

Programmes « Produire aux fins de » de l'OCCO

Il était vraiment manifeste durant l'audience de la plainte qu'il existait une certaine confusion ou mauvaise interprétation concernant le fonctionnement des programmes « Produire aux fins de » offerts par l'Office. Face à la demande croissante pour les oeufs de transformation sur les marchés intérieur et d'exportation, l'OCCO a répondu en 1999 par la mise en oeuvre d'un programme conçu pour approvisionner les transformateurs, ciblant exclusivement le marché d'exportation. Les transformateurs versent un prix inférieur à celui qu'ils devraient payer selon les pratiques habituelles de commercialisation. C'est-à-dire que le coût de l'approvisionnement de ces oeufs est financé par les producteurs eux-mêmes et non pas dans le cadre du programme de produits industriels de l'Office. Actuellement, l'Office exploite ses programmes « Produire aux fins de » dans deux provinces, le Manitoba et l'Ontario. En outre, les programmes « Produire aux fins de » ne constituent pas une source de produits pour le marché intérieur de la transformation, bien que les membres de l'Office discutent beaucoup de son application potentielle.

Les parties appelantes du Manitoba et de la Saskatchewan ont souligné la nécessité de mettre en oeuvre des programmes « Produire aux fins de » afin de satisfaire à la demande des transformateurs pour le marché intérieur. Selon les témoignages entendus, le système actuel de financement ne peut pas et ne devrait pas être utilisé à long terme. Comme l'industrie le sait bien, le Conseil est préoccupé depuis une quinzaine d'années par le niveau croissant du prélèvement exigé pour les produits industriels et maintient qu'il faut trouver d'autres façons de financer l'écart entre le prix de rachat de l'Office et le prix payé par les transformateurs afin de remplacer le principe de financement intégral du programme de produits industriels.

Dans la plupart des cas, la production découlant des programmes « Produire aux fins de » est financée par les producteurs. Pour le contingent de production intérieure, le rendement est fondé sur une formule de coût de production qui englobe une rémunération raisonnable pour la main-d'oeuvre et pour le capital investi, ce qui couvre les frais fixes du producteur. Si le producteur dispose d'une capacité de production inutilisée et que le prix reçu par un producteur dans le cadre des programmes « Produire aux fins de » dépasse les frais variables unitaires associés, la rentabilité globale du producteur augmente, et il serait tout à fait rationnel qu'un producteur

désire un tel arrangement. Le concept ne doit pas nécessairement être restreint à la production aux fins d'exportation, mais pourrait théoriquement servir à attribuer la production afin de satisfaire les besoins intérieurs de transformation. Il semblerait que ce soit là une situation où tous y gagnent. La rentabilité des producteurs augmente; on évite les accroissements de prix inutiles pour les grossistes et les détaillants d'oeufs; et la production visant à satisfaire à la demande reste au Canada, réduisant ainsi la nécessité d'importer le produit.

L'entente de St. Andrews adoptée par les administrateurs de l'Office en juillet 1999 a été conclue grâce à un processus animé par la firme Rana International Inc. et comprenait une disposition visant à ne pas élargir dans l'immédiat les programmes « Produire aux fins de », attendant que soit menée à terme une étude indépendante portant sur la sécurité et la salubrité. Cette étude était effectuée par la firme JRG Consulting Group, et le rapport connexe a été remis à l'Office en novembre 1999. La conclusion de l'étude était qu'il n'existait pas de graves problèmes de sécurité en matière de fuites vers le marché intérieur des oeufs de consommation et de transformation, bien que certaines recommandations proposées visaient à en réduire la possibilité. En outre, un programme de ce genre n'augmente pas le coût des activités de l'OCCO. Toutefois, un certain nombre de préoccupations ont été exprimées concernant la conformité aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et on a proposé des modifications au cas où l'Office décide de maintenir ses programmes « Produire aux fins de » à titre de débouchés servant exclusivement aux exportations.

Une autre étude a été commandée par l'Office pour déterminer comment les politiques d'exportation de l'OCCO et les programmes provinciaux connexes devraient être modifiés pour les rendre conformes aux règles de l'OMC. La firme JRG a terminé ce projet en janvier 2000. L'une des recommandations du rapport était que les programmes « Produire aux fins de » soient centrés sur l'approvisionnement des besoins des transformateurs d'oeufs, tant pour le marché intérieur que pour le marché d'exportation.

L'Office a décidé d'examiner la viabilité des programmes de ce genre dans le contexte du travail entrepris par un comité interne créé pour présenter des recommandations sur le régime global de contingentement. Le Comité croit comprendre qu'un rapport sera présenté en septembre prochain, ce qui donnera l'occasion d'en discuter avant de répartir le contingent entre les provinces en novembre de l'an 2001. Bien que le Conseil ne dispose pas du pouvoir d'ordonner à l'OCCO de mettre en oeuvre les recommandations mentionnées ci-dessus, le régime canadien de commercialisation des oeufs bénéficierait considérablement d'une élaboration plus poussée du concept de programmes « Produire aux fins de », de façon à y inclure la satisfaction des besoins du secteur intérieur de la transformation. Le Comité recommande fortement que l'Office procède en ce sens dans les plus brefs délais, mais de toute façon avant la répartition du contingent pour l'an 2001. En outre, il ne semble y avoir aucun obstacle de nature législative ou juridique dans le contexte de la Loi, de la Proclamation ou de l'Accord fédéral-provincial, qui pourrait en entraver la mise en oeuvre. Il n'est donc pas nécessaire d'en remettre l'examen jusqu'au processus de révision de l'AFP, bien que durant le processus l'Office puisse vouloir reconnaître explicitement les programmes « Produire aux fins de » et définir certains de leurs paramètres touchant

l'ébauche d'une entente opérationnelle acceptable. En dernier lieu, le Comité considère les programmes « Produire aux fins de » comme une importante étape en vue de promouvoir la production et la commercialisation de façon à accroître l'efficacité et la compétitivité de l'industrie des oeufs.

Le Règlement sur le contingentement proposé

Dans la lettre qu'il a adressée à l'Office le 29 décembre 1999, le Conseil a souligné quatre questions non réglées à ce moment-là, qui pouvaient avoir des répercussions sur l'utilité d'un règlement sur le contingentement pour l'année 2000 ou toute partie de cette année. Voici ces questions : i) l'intention de l'Ontario de placer un nombre supplémentaire de 550 000 pondeuses le 1er mars 2000, ii) les demandes d'autres provinces, qui veulent des contingents supplémentaires pour combler des pénuries sur leur marché intérieur, iii) le peu de progrès réalisés vers la conclusion de contrats d'approvisionnement et de fixation des prix avec les casseries et iv) l'évaluation faite par l'Office, selon laquelle le Manitoba est en situation d'attribution de contingents excédentaires (selon le nombre de pondeuses en production).

Durant l'audience, le Conseil a reçu des réponses satisfaisantes aux trois premières préoccupations. Les parties de l'Ontario ont indiqué que les pondeuses supplémentaires ne seraient pas placées, tandis que les autres provinces, sauf évidemment le Manitoba et la Saskatchewan, ont indiqué une satisfaction au moins partielle du fait que la répartition proposée du contingent répondrait à une partie des besoins de la province. En majorité, les contrats avec les casseries ont été conclus et signés. La dernière question, qui touche le placement excédentaire de pondeuses au Manitoba, continue à être un problème qu'étudient les membres de l'Office et, de toute façon, tout commentaire supplémentaire serait inapproprié vu que l'audience n'a pas vraiment porté sur ce sujet. Outre les questions mentionnées ci-dessus, les incidences financières du Règlement proposé ont été déposées durant l'audience et ont fait l'objet de discussions détaillées. En gros, le Comité est maintenant satisfait de ce que ces questions ne constituent plus des obstacles susceptibles de retarder le processus d'approbation préalable.

En ce qui touche la partie du contingent total formée du contingent en sus de la base, le Comité fait remarquer que ce n'est pas simplement la production découlant du contingent supplémentaire de 810 274 pondeuses qui constitue la partie en sus de la base. Selon le paragraphe 4(1) de la Proclamation, aucune ordonnance ne doit être rendue, ni aucun règlement établi lorsqu'il pourrait avoir pour effet de porter le total, du nombre de douzaines qui est autorisé par contingents à être vendu dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation et le nombre de douzaines en dehors des contingents fixés, à un chiffre dépassant le nombre indiqué à l'article 3 du plan de commercialisation pour la province, à moins que l'Office n'ait pris en considération les critères énoncés. Voici donc pour chaque province un tableau indiquant le niveau réel du contingent en sus de la base, sous forme absolue et en pourcentage de son contingent total.

RÉPARTITION DU CONTINGENT PROPOSÉ ENTRE LES PROVINCES (Pour la période de 304 jours)				
PROVINCE	**Contingent de base pour la période de 304 jours* (douzaines)**	**Contingent provincial total proposé pour la période de 304 jours (douzaines)**	**Contingent total en sus de la base pour la période de 304 jours (douzaines)**	**Contingent en sus de la base en % du contingent total**
C.-B.	47682192	51816606	4134414	7,979
Alberta	34434455	36542877	2108422	5,77
Saskatchewan	18832175	19333794	501619	2,595
Manitoba	45132756	59844689	14711933	24,584
Ontario	150973063	164172112	13199049	8,04
Québec	65503255	74487574	8984319	12,061
N.-B.	7231869	8822753	1590884	18,032
N.-É.	16244427	15788057	-	-
Î.-P.-É.	2521951	2612465	90514	3,465
T.-N.	7060296	6967887	-	-
T.N.-O.	2276242	2276242	-	-
CANADA	397867670	442665056	45419216	10,26

* Le contingent de base établi dans le plan de commercialisation a été rajusté en fonction de la période de contingentement de 304 jours utilisée pour le Règlement proposé.

Comme on peut le constater, la plupart des provinces reçoivent un contingent en sus de la base en vertu du Règlement sur le contingentement proposé. Le Manitoba en particulier reçoit un contingent en sus de la base représentant près du quart de son contingent total. Bien que le Manitoba ne reçoive aucune partie du nouveau contingent supplémentaire de 810 724 pondeuses, cette quantité doit être re-située dans le contexte du contingent en sus de la base total qu'accorde ce règlement en particulier et des instructions relatives à la répartition énoncées dans le plan de commercialisation.

Le plan de commercialisation n'établit aucune différence entre le marché des oeufs de consommation et celui de la transformation. Il indique simplement « le marché des oeufs ». L'un des problèmes découlant de ce fait est que les critères énumérés doivent être considérés sans égard au marché auquel est destiné le produit. Comme on l'a fait remarquer plus tôt dans le

présent rapport, certains facteurs peuvent faire obstacle à l'attribution d'un important contingent de production à un secteur ou à une région afin de desservir le secteur de la transformation à cause de caractéristiques géographiques. Bien que l'OCCO n'exerce aucun contrôle sur l'endroit où est situé l'industrie de la transformation ni sur la répartition de la production du secteur, il dispose d'information qui pourrait aider à fournir un approvisionnement au moindre coût. Les besoins exprimés par chaque société de transformation sont connus, ainsi que les coûts de production de chaque province et les frais de transport entre provinces. L'Office effectue en outre sur une base régulière des prévisions de prix pour les oeufs aux États-Unis, les taux de change, etc., qu'il utilise pour déterminer le prix franco dédouané estimatif du produit américain. Au moyen de cette information, l'Office assume la responsabilité de promouvoir l'efficacité de l'industrie et de répartir la production d'une façon qui n'augmente pas déraisonnablement ou inutilement le niveau du prélèvement d'élimination des excédents nécessaire pour appuyer le régime actuel de commercialisation des oeufs.

Suite à l'examen des documents préparés par la firme Rana International Inc. dans le cadre des sessions de médiation du 17 au 19 mai 1999 et les 2 et 3 juin 1999, suite à la preuve et aux discussions entendues durant l'audience de la plainte et reconnaissant les pouvoirs discrétionnaires conférés à l'Office pour considérer les critères en sus de la base, le Comité constate que les membres de l'Office ont tenu compte (ou considéré) les critères aux fins de la répartition de la partie du contingent total qui était en sus de la base dans le Règlement sur le contingentement proposé. Bien que ce ne soit pas explicitement énoncé, la preuve indique qu'il y a eu une discussion approfondie des critères durant le processus mené par la firme Rana et une entente presque unanime entre les membres de l'Office concernant le plan d'action à suivre pour le renouvellement du régime de contingentement. L'Office a décrit le Règlement sur le contingentement proposé comme étant de nature intérimaire jusqu'à ce que ce processus soit terminé. Le Comité accepte le besoin très pressant de mener à terme ce travail dans les plus brefs délais. De l'avis du Comité, le mot « intérimaire » ne signifie pas des années.

Le Comité a entendu qu'il existait un certain degré d'incertitude et d'instabilité dans l'industrie des oeufs depuis la fin de février par suite de l'absence d'un règlement sur le contingentement pendant le reste de l'année. Dans une certaine mesure, cette situation peut avoir drainé une somme disproportionnée de temps et de ressources de l'Office et détourné l'attention d'autres problèmes pressants.

En dernier lieu, le Comité aimerait mettre l'Office en garde contre l'utilisation continue des rapports pondeuses-population aux fins de répartition du contingent en sus de la base entre les provinces membres. Ces rapports ne sont rien de plus qu'un moyen de réaliser à long terme l'auto-suffisance provinciale sur le marché des oeufs de consommation et de transformation. L'auto-suffisance n'est pas et n'a jamais été un objectif qu'un office est autorisé à poursuivre. De fait, toute orientation dans cette direction pourrait vraiment empêcher de promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole. En outre, en matière d'approvisionnement de la transformation pour le marché intérieur, l'utilisation de tels rapports pourrait bien compromettre l'accroissement de la rentabilité compte tenu des caractéristiques géographiques (distances) dans

ce secteur. Le Comité s'attend vraiment à ce que l'Office résolve ces préoccupations pour tout futur règlement sur le contingentement qu'il proposera aux fins d'approbation préalable.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

Considérant les facteurs examinés ci-dessus, le Comité recommande que le Conseil approuve au préalable une modification du Règlement sur le contingentement de l'Office visant à établir le nombre de douzaines d'oeufs que les producteurs peuvent commercialiser durant la période débutant le 27 février 2000 et finissant le 31 décembre 2000.